

RAFAEL ILLESCAS ORTIZ

Andalucía y la integración de España en la Comunidad Económica Europea: aspectos de política regional

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

El título de la presente ponencia es excesivo y puede inducir a esperar más de ella de lo que puede ofrecerse. No puede, en efecto, atenderse en su ámbito al estudio completo de los efectos y consecuencias que para Andalucía se derivarán de la integración plena de España en la Comunidad Económica Europea. Y ello por razones de naturaleza objetiva y de índole subjetiva.

El análisis de tales efectos y consecuencias es una tarea de extraordinaria complejidad que requiere un esfuerzo interdisciplinar, de considerable extensión y dilatado en el tiempo. El pleno conocimiento de lo que en la actualidad constituye el Tratado de Roma y los demás acuerdos comunitarios, de las condiciones de integración española en la organización europea y las circunstancias presentes y futuras de Andalucía impiden que en la ponencia pueda contemplarse exhaustivamente la rica y compleja temática que la integración española en la CEE suscita en el marco específico andaluz: la economía, la sociología, el derecho y la futurología o prospectiva tienen una fuerza por ser convocados a tal empeño.

Quien tiene la oportunidad de escribir estas páginas —un aprendiz de jurista de Derecho privado— no acopia ni remotamente ese bagaje de conocimientos, lo cual, sin embargo, no pretende afirmarse como cláusula de irresponsabilidad ni como justificación de la osadía que la ponencia representa. Las consecuencias andaluzas de la integración de España en la CEE constituye una cuestión fundamental para el futuro de nuestra tierra y, como tal, los andaluces estamos obligados a afrontarla, en la certeza de que si no somos nosotros los que nos ocupemos del tema, nadie va a despejar la incógnita ni, mucho menos, resolverla conforme a los intereses de Andalucía.

Fundamentada del expresado modo mi presencia en estas Jornadas, así como indicadas mis limitaciones para atender adecuadamente el compromiso, paso a indicar que ello, no obstante, procuraré alejarme de divagaciones o planteamientos generales. Trataré, por contra, de afrontar ciertos problemas concretos, aludiendo a específicas cuestiones y soluciones que a las mismas surgen o se ofrecen para Andalucía en el ámbito comunitario.

No a todas, sin embargo, como ya he indicado. Mi intervención, por otra parte, no tendrá una clave económica, sino primordialmente jurídica y organizativa.

Andalucía —se ha repetido hasta la saciedad— se encuentra en un momento crítico de su historia. Esta afirmación se realiza atendiendo a sus actuales circunstancias de atraso y marginación económicas con sus secuelas principales de paro y subdesarrollo y explotación. Creo, sin embargo, que la palabra crisis aplicada a nuestra tierra debe ser entendida en su más amplia acepción: su situación no es meramente difícil, sino que es una situación con gran potencialidad de cambio profundo. Es una situación grave, pero también decisiva y esperanzadora.

En efecto, una serie de circunstancias se vienen produciendo o se producirán, las cuales conjunta y armónicamente aprovechadas encierran a mi juicio la posibilidad de invertir el curso de la historia reciente y alterar la posición marginal y periférica a la que hasta el presente y a lo largo de los dos últimos siglos ha sido relegada Andalucía. Entre tales nuevas circunstancias cabe señalar tres principales.

En primer término, hay que mencionar la recuperación por Andalucía de su propia identidad como comunidad diferenciada y peculiar, especialmente desde el punto de vista cultural y económico. Tras un largo periodo de descomposición y casi desmenbramiento, Andalucía ha vuelto a encontrar su esencia y las razones para su supervivencia.

En segundo lugar, hay que señalar la decisión y amplitud con que, al amparo de la Constitución española de 1978, ha procedido a formular políticamente la recuperada identidad a la que acabo de referirme: si el actual régimen de preautonomía no es en modo alguno satisfactorio, el proyectado y futuro Estatuto de autonomía constituye un instrumento que ofrece suficientes medios técnicos y recursos para que el autogobierno andaluz llegue a ser en el mejor tiempo posible una plena realidad.

La tercera y última circunstancia decisiva es precisamente, la perspectiva de ingreso de España en las Comunidades Europeas.

La conjunción armónica de las tres circunstancias enumeradas —la primera de las cuales es ya una floreciente realidad, constituyendo las dos segundas

razonables expectativas de futuro a medio plazo— puede, ya lo he dicho, invertir el curso de la historia reciente y alterar la posición andaluza en España y Europa.

La posibilidad expresada se fundamenta, a mi entender, en el hecho que tal conjunción altera profundamente los fundamentos determinantes de la actual posición andaluza: supone, de una parte, la quiebra del sistema político centralista en el que Andalucía se ha movido en los dos últimos siglos y que en gran medida se encuentra en el origen de la situación periférico-dependiente determinante de la ruina andaluza. De otra, las nuevas circunstancias implican la inserción de Andalucía en un marco económico, social y político mucho más amplio que el actual, inserción que se produce simultáneamente a su dotación de un sistema de poderes de los que ha carecido hasta la fecha presente, lo cual puede permitirle un mejor aprovechamiento de sus propios recursos, así como de los más amplios que su nuevo marco de actuación le ofrece.

España, de la que Andalucía forma parte, va a proceder en cuanto que estado a una considerable dejación de competencias. Esta dejación se va a producir por arriba y por abajo simultáneamente: una parte de sus competencias va a pasar a manos de la CEE; es una dejación supraestatal por consiguiente. Otra parte de ellas va a pasar a las Comunidades autónomas; es una dejación que podría calificarse, por consiguiente, de subestatal. La nueva atribución de competencias —hasta ahora en manos del Estado— que así se configura, supone una radical alteración del entorno político y previsiblemente también económico de Andalucía en los dos últimos siglos. Frente a la ecuación correspondiente a tal período en que el Estado poseía todas las competencias y Andalucía ninguna, se va a pasar en un brevísimo período histórico a una nueva ecuación caracterizada, tanto por la existencia de tres interlocutores en lugar de dos —Andalucía, España y la CEE—, cuanto por un más equitativo reparto de atribuciones: las que en exclusiva ha detentado el Estado en los últimos siglos pasan a ser compartidas con la Comunidad autónoma andaluza y la Comunidad Económica Europea.

Esta sustancial modificación de las relaciones de poder es lo que antes he calificado de oportunidad histórica de Andalucía para alterar su situación de dependencia y el sentido de la historia reciente. Habrá, en efecto, de convenirse que fenómenos como los tan someramente expuestos no se cruzan por la vida de los pueblos sino muy de tarde en tarde.

Lo que significa que para sus vidas sean decisivos. Lo son únicamente si los propios pueblos están a la altura de las circunstancias, aprehenden la dimensión auténtica del momento y actúan en consecuencia. Caso contrario, se falta a la cita de la historia. A ella, ahora, Andalucía no puede faltar.

En el marco general así esbozado, paso a referirme a las mismas y en especial a aquellas que, relativas a las consecuencias andaluzas del ingreso de España en la CEE, tienen mayor relieve e importancia, a mi juicio. Habría

previsto referirme de modo particular a la política regional, a la política agrícola, a la agroindustrial, a la política comercial y a la política social de la CEE. Se verá cómo ello no ha sido sino muy parcialmente posible.

2. LA POLÍTICA REGIONAL DE LA CEE

El Tratado de Roma supone y representa más que una mera unión aduanera. En sus artículos se prevé una política común de los Estados firmantes en muy diversos campos, política común cuyo funcionamiento y puesta en práctica en la actualidad tras 22 años de vigencia es irregular y más o menos perfecta según estructuras o sectores. Cualquiera que sea su situación actual, sin embargo, dicha política común afectará de lleno a Andalucía. El estudio de tal política y efectos se tiene que realizar por fuerza separadamente y, en primer término, me voy a referir a la política regional de la CEE. Se trata de una típica política de estructura, a cuyo amparo Andalucía puede obtener consecuencias positivas del ingreso de España en la Comunidad y cuya formulación actual es incipiente y no dotada en exceso de medios económicos.

El Tratado de Roma contempla de modo directo o indirecto el tema de los desequilibrios regionales en muy numerosos artículos: así, y entre otros, pueden citarse los números 2; 39,2,a; 42; 49,d; 80,2; 92,3,a; 130,a y 226,1 (1). Conforme a dichos preceptos, la CEE ha venido formulando desde hace aproximadamente diez años una política regional en sentido estricto, aun cuando a través de la intervención en sectores concretos de la economía había con anterioridad tenido ocasión de preocuparse de la cuestión regional.

(1) El artículo 2 del Tratado sobre la Comunidad Económica Europea, hecho en Roma el 25 de marzo de 1957, conocido vulgarmente como Tratado de Roma, dice lo siguiente: «La Comunidad tiene por misión, mediante el establecimiento de un mercado común y la aproximación progresiva de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad acrecentada, una elevación acelerada del nivel de vida y un estrechamiento de las relaciones entre los Estados que comprende.»

El artículo 39,2.a indica: «En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que pueden implicar, se tendrá en cuenta:

a) el carácter particular de la actividad agrícola, derivado de la estructura social de la agricultura y de las disparidades estructurales y naturales entre las diversas regiones agrícolas.»

El artículo 49,d indica: «Desde la entrada en vigor del presente tratado, el Consejo sanciona, a propuesta de la Comisión y oído el Comité económico y social, a través de directivas o reglamentos, las medidas necesarias para la realización progresiva de la libre circulación de los trabajadores, tal como se define en el artículo precedente, y en especial: ...

d) estableciendo los mecanismos idóneos para relacionar las demandas y ofertas de trabajo y facilitando el equilibrio de las condiciones de modo que queden conjurados riesgos graves para el nivel de vida y empleo en las diversas regiones e industriales.»

El artículo 80,2 indica: «La Comisión, por iniciativa propia o a solicitud de un estado miembro, examina los precios y condiciones mencionados en el párrafo 1 (relativos a los transportes) teniendo especialmente en cuenta, de una parte las exigencias de una política económica regional apropiada, las

Esa política regional en sentido estricto o política de estructuras regionales es la que se va a contemplar aquí en primer término.

Como es obvio, la finalidad perseguida por la misma es la superación de los desequilibrios de desarrollo regional existentes entre las diversas áreas de la Comunidad. Dichos desequilibrios, en efecto, se consideran excesivos: así el *Mezzogiorno* italiano y ciertas zonas occidentales de Irlanda se encuentran respecto de Hamburgo o la región parisina en una proporción de 1 a 6 en renta *per cápita* (2).

A tal efecto, la política regional se ha sometido a unos principios elementales cuya formulación se produce a través de la Propuesta de la Comisión Europea de 17 de octubre de 1969. Dichos principios, de modo muy concreto, son los siguientes:

1. La política regional no es uniforme, sino diversificada en función a la configuración de las regiones destinatarias. Así, en la literatura oficial se distingue entre dos tipos de regiones —las regiones rurales subdesarrolladas, de una parte, y de otra, las regiones que habiendo sido ricas dejan de serlo al estar su prosperidad fundada en industrias actualmente en declive o crisis— (3).

2. La política regional incumbe de modo esencial en lo que a su formulación y ejecución respecta a los diversos estados miembros de la CEE.

3. Esa formulación y ejecución ha de partir de la redacción de programas regionales por parte de los Estados afectados.

4. La política regional de los Estados miembros se somete a la coordinación y al fomento por parte de los órganos de las Comunidades (4).

necesidades de las regiones subdesarrolladas, así como los problemas de las regiones gravemente afectadas por las circunstancias políticas...»

El artículo 92,3.a indica: «Pueden considerarse compatibles con el mercado común:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que se padece un grave subempleo.»

El artículo 130 se reproduce íntegramente más abajo epígrafe 2.2.

El artículo 226,1 indica: «A lo largo del período de transición, en caso de dificultades graves y susceptibles de persistir en un sector de la actividad económica así como de dificultades que puedan ocasionar una alteración grave de una situación económica regional, cualquier estado miembro que puede solicitar autorización para adoptar medidas de salvaguardia que permitan reequilibrar la situación y adaptar el sector interesado a la economía del mercado común.»

(2) Cfr. ROMUS, P.: *L'Europe et les régions*, Nathan-Labor, Bruxelles, 1979, pág. 206.

(3) Cfr. Commission des communautés européennes, *La politique régionale de la communauté*, Bruxelles, 1977, ed., a ciclostil, pág. 1.

(4) Sobre tales principios, más ampliamente, cfr. CARTOU, L.: *Communeautés européennes*, 6.^a ed., Dalloz, Paris, 1979, págs. 540-541.

El objetivo perseguido conforme a los principios ilustrados se actúa a través de instrumentos específicos y en concreto mediante un órgano político y dos entes financieros: el Comité de política regional, de una parte, y de otra, el Fondo europeo de desarrollo regional (FEDER) y el Banco europeo de inversión (BEI).

2.1. *Los entes financieros: el FEDER*

Remitiendo para mejor ocasión el estudio del Comité de política regional (5), parece más conveniente dado el marco de la ponencia, centrar el esfuerzo en la contemplación de los dos instrumentos financieros al servicio de la política regional de CEE antes mencionados. Y en primer término, me referiré al FEDER.

El Fondo europeo de desarrollo regional fue creado por el Reglamento 724/75 de 18 de marzo de 1975 (6), en el que junto a disposiciones generales se regulan las condiciones de atribución de ayudas a su amparo, así como sus diversas modalidades.

Conforme al artículo 1 del Reglamento 724/75 el FEDER se destina a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad, derivados de un predominio agrícola, del cambio industrial y del subempleo estructural. Su gestión se encuentra sometida en última instancia al poder de la Comisión, así como al Comité de política regional, mientras que un Comité del fondo se ocupa de su funcionamiento ordinario.

Resulta de especial interés el análisis de las intervenciones del FEDER. Para que una intervención financiera del Fondo pueda tener lugar han de darse una serie de condiciones o requisitos previos, los cuales vienen establecidos en los artículos 3 y siguientes del Reglamento FEDER. Tales requisitos son los siguientes:

1. La intervención financiera ha de producirse forzosamente en aquellas regiones o zonas previamente determinadas por cada uno de los Estados miembros como regiones o zonas que gozan de un régimen de ayudas para el desarrollo regional (art. 3 del Reglamento). Fuera de dichas áreas de desarrollo no cabe una intervención FEDER.

(5) Sobre el Comité de política regional, conviene señalar su creación mediante decisión del Consejo, número 75-185, de 18 de marzo de 1975, Journal Official des Communeautés européennes (JOCE) de 21 de marzo de 1975.

(6) JOCE de 21 de marzo de 1975. El texto del Reglamento 724/75, así como las propuestas de reforma que le afectan y a las que se hará alusión más adelante puede encontrarse también en Communeautés européennes. Commission, *Orientations en matière de politique régionale communautaire*, Bulletin des Communeautés européennes, supplément 2/77, Luxemburg, 1977, págs. 21 y siguientes.

2. Las intervenciones financieras solamente se producen en relación con inversiones que reúnen las características fijadas en el artículo 4 del Reglamento: «inversiones en actividades industriales, artesanales o de servicios económicamente sanas y que gocen de ayudas estatales con finalidad regional...; inversiones e infraestructura gestionadas en todo o en parte de los poderes públicos...; e inversiones relativas a agricultura de montaña y zonas deprimidas...».

3. La aprobación de la intervención financiera se produce tras una decisión de la Comisión en la que se valoran los méritos de la inversión a ayudar, valoración conforme a los criterios establecidos en el artículo 5 del Reglamento; en especial, la decisión se adoptará «en función del desequilibrio económico que afecta a la región en la que la inversión se realiza así como de la incidencia directa o indirecta de la inversión sobre el empleo».

4. Las inversiones que pueden ser asistidas por el FEDER tienen que encuadrarse en el marco de un programa de desarrollo regional establecido por el país miembro correspondiente (art. 6 del Reglamento).

Con estos requisitos, la intervención financiera puede ser acordada, siempre que haya sido solicitada por el Estado miembro que pretende beneficiarse de ella, acompañando la solicitud de la documentación exigida en cada caso por el Reglamento (arts. 4 y 7, principalmente). Una vez concedida, el Fondo se dota de los pertinentes elementos de control sobre el destino y utilizando de su intervención, destino que puede ser de dos tipos: bien el Estado preceptor se apropia de la ayuda comunitaria, reintegrándose de tal modo parcialmente de ayudas de desarrollo regional previamente otorgadas por el mismo, bien el Estado preceptor retransmite a los inversores privados o institucionales o públicos la ayuda FEDER con lo que se aumenta en su cuantía la previa subvención estatal concedida en el marco del programa de desarrollo regional.

La cuantía de la inversión FEDER se regula en el artículo 4 del Reglamento y no puede exceder del 30 por ciento del total de la inversión por regla general, si bien de modo particular la cifra puede someterse a alteración.

El FEDER se nutre del presupuesto de las Comunidades y sus intervenciones financieras lo son a fondo perdido.

2.2. *Los entes financieros: el BEI*

De índole muy diversa a la del anterior instituto es la naturaleza del BEI, si bien los objetivos que persigue son los mismos y las tareas de ambos, complementarias.

Los artículos 129 y 130 del Tratado de Roma constituyen la norma básica del BEI, cuyos estatutos se contemplan en un Protocolo anejo a dicho Tratado. El artículo 130 es muy explícito respecto de la naturaleza del BEI y sus finalidades:

«El Banco Europeo de Inversión tiene por misión contribuir, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos, al desarrollo equilibrado y armónico del Mercado Común en interés de la Comunidad. A tal fin, facilita, mediante la concesión de préstamos y garantías sin finalidad lucrativa, la financiación de los proyectos a continuación mencionados en todos los sectores de la economía:

- a) Proyectos relativos al desarrollo de las regiones menos prósperas;
- b) Proyectos relativos a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades requeridas por la progresiva implantación del mercado común, los cuales, por su envergadura o naturaleza, no pueden ser enteramente cubiertos por los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros;
- c) Proyectos de interés común para varios Estados miembros que, por su envergadura o naturaleza, no pueden ser enteramente cubiertos por los diversos medios de financiación existente en cada uno de los Estados miembros.»

Con un capital social que en la actualidad supera los 7.000 millones de UCE (7), y unos recursos ajenos procedentes del mercado de capitales europeo y

(7) El capital social exacto del BEI es de 7.087,5 millones ECE, cifra establecida en la decisión del Consejo de Gobernadores del Banco el día 19 de junio de 1978 (JOCE, de 24 de julio de 1978). La UCE o Unidad de Cuenta Europea se compone de la suma de una cierta cantidad de cada una de las monedas de los estados miembros de la CEE y corresponde a la siguiente fórmula aritmética:

DM	0,828
£	0,885
FF	1,15
Lit	109
HFl	0,286
FB	3,66
Flux	0,14
DKr	0,217
£irl	0,00759

(Cfr. decisión del Consejo 75-250 del 21 de abril de 1975, JOCE de 24 de abril de 1975).

La flotación de cada una de las monedas participantes en la UCE determina que su valor deba ser fijado diariamente en función de la tasa de cambio de cada una de ellas. Dicho valor diario se publica en el JOCE.

USA, el BEI es gobernado por un triple consejo: El Consejo de gobernadores, el Consejo de administración y el Comité de dirección, órganos en el que tienen representación ponderada o paritaria todos los Estados miembros de la CEE (artículo 8 y siguientes del Protocolo).

Los beneficiarios de los créditos conferidos pueden ser tanto los Estados miembros como empresas públicas o privadas, así como «colectividades» cuya definición o naturaleza no se especifica en el Protocolo (art. 18); idénticos sujetos pueden ser beneficiarios del mero otorgamiento de garantías en su favor por parte del BEI. Para que la operación se produzca es necesario que tenga lugar una solicitud a presentar por mediación de la Comisión de la CEE, o de cualquier Estado miembro e incluso, directamente, por la entidad interesada en la misma, sea o no de índole pública. Si el prestatario no es un Estado miembro, deberá de contar con una específica garantía estatal en beneficio del BEI.

Los préstamos así otorgados devengan un interés calculado conforme a las reglas del artículo 19 del Protocolo estatutario.

Las actuaciones del Banco, por otra parte, no se conectan, a diferencia de las intervenciones del FEDER, con una concreta política de naturaleza regional puesta en práctica o formulada por el país donde radique el prestatario o el avalado. Las operaciones especificadas, sin embargo, no pueden realizarse fuera de los objetivos o finalidades institucionales del BEI tal como quedan establecidas por el artículo 130 del Tratado de Roma antes descrito.

2.3. *Cuantificaciones y prácticas: generalidades*

A modo indicativo y casi ejemplificador conviene, para que se pueda apreciar la dimensión real y el alcance práctico de las instituciones antes tan someramente descritas, acompañar a dichas descripciones de ciertas cifras, extraídas de entre las más significativas.

Por lo que se refiere al FEDER, hay que señalar que en el Reglamento de 1975 se contempló para el trienio 1975, 76 y 77 —primero en el que ha funcionado— una cifra global de intervención de 1.300 millones de UCE, repartidas de la siguiente manera:

1975: 300 millones UCE;

1976: 500 millones UCE;

1977: 500 millones UCE.

Para el actualmente en curso 1979 el montante de disponibilidades del FEDER asciende a 945 millones UCE, lo que supone un aumento parcial y relevante del presupuesto establecido para el trienio 1978, 79 y 80 inicialmente fijado en 1.850 millones UCE (8).

(8) Referencia más amplia a las cifras del presupuesto del FEDER puede encontrarse Commission, *Politique régionale*, cit., págs. 3 y ss.; CARTOU: *Communautés*, cit. pág. 543 y ROMUS: *Europe*, cit., págs. 177-179. Igualmente en cada uno de los presupuestos anuales de la CEE, publicados en el JOCE.

El reparto de las expresadas cifras entre los diversos Estados miembros se produce conforme a los siguientes porcentajes (9):

<i>Estado</i>	<i>% 1975-77</i>	<i>% 1978-80</i>
Italia	40	39,39
Reino Unido	28	27,03
Francia	15	16,86
Alemania	6,4	6
Irlanda	6	6,46
Países Bajos	1,7	1,58
Bélgica	1,5	1,39
Dinamarca	1,3	1,2
Luxemburgo	0,1	0,09

El análisis del reparto regional de las magnitudes expuestas, dentro de cada uno de los Estados miembros, por consiguiente, arroja los siguientes datos: en Italia, la región prácticamente beneficiaria única de las intervenciones FEDER, es el *Mezzogiorno* que durante el primer trienio de funcionamiento del Fondo recibió el 38 por ciento del total de los recursos FEDER y, por tanto, el 95 por ciento de la cuota asignada a Italia. El norte de Inglaterra y Escocia le siguen, con el 8 y 7 por ciento, respectivamente, de la totalidad de las disponibilidades FEDER. Bretaña, Auvernia y Lorena se han repartido por igual —5 por ciento cada una— la cuota francesa del FEDER, un 15 por ciento de la totalidad como ya ha quedado expuesto (10).

El reparto sectorial de los fondos FEDER, como puede inferirse de los datos expresados en el Apéndice 1, es el siguiente:

— El 35 por ciento de las ayudas FEDER se han destinado a proyectos industriales y de servicios, en especial industrias mecánicas, eléctricas, metálicas y químicas (11).

Por lo que se refiere a la actuación del BEI en los veinte años de funcionamiento para los que se dispone de datos, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1977, conviene poner de manifiesto que el número global de proyectos cuya financiación ha sido parcialmente facilitada por el Instituto es de 852; los créditos al efecto concedidos alcanzan la suma global de 8.505,6 millones UCE (12).

(9) Cfr. Commission, *Politique régionale*, cit., pág. 3 y ROMUS: *Europe*, cit., págs. 179 y 184.

(10) *Op. et loc. ult. cit.*

(11) Cfr., ampliamente, ROMUS: *Europe*, cit., pág. 186.

(12) La actuación del BEI se encuentra ampliamente documentada en Banque Européenne d'Investissement, *20 ans 1958-1978*, Saarbrücken, 1978, *passim*. Se trata de una muy minuciosa memoria de actividades del BEI durante los veinte años enunciados.

El reparto de la expresada cifra entre los diversos estados miembros se produce conforme a los siguientes porcentajes y cifras absolutas (13):

<i>Estado</i>	<i>porcentaje</i>	<i>cifra absoluta (millones UCE)</i>
Italia	45,2	3.039,3
Reino Unido	14,75	1.458,3
Francia	20,45	1.449,3
Alemania	11,65	793,5
Irlanda	2,45	243,8
Bélgica	1,8	112
Países Bajos	1,55	105,2
Dinamarca	0,85	85,9
Luxemburgo	0,2	9

El reparto regional de los préstamos BEI arroja un resultado similar al de las intervenciones FEDER: el *Mezzogiorno* italiano se encuentra en cabeza de las regiones europeas prestatarias, con el 28,48 por ciento del total de préstamos conferidos; le siguen Escocia y la región francesa de Ródano-Alpes a una distancia muy significativa.

El reparto sectorial, es sensiblemente idéntico al del saldo FEDER:

— El 67 por ciento del total de los créditos conferidos se han destinado a la financiación de proyectos concernientes a infraestructura: transporte, telecomunicación y energía especialmente.

— el 33 por ciento del total de los créditos conferidos se han destinado a la financiación de proyectos concernientes a actividades industriales y de servicios: siderurgia, mecánica y automóvil especialmente (14).

(13) Los datos ofrecidos corresponden a una elaboración del autor sobre los ofrecidos en Banque Européenne d'Investissement, *20 ans*, cit., pág. 32. Las meramente aparentes inexactitudes en la correlación expuesta se deben al hecho de que el BEI no ha operado durante los 20 años de referencia en la totalidad de los actuales países miembros: en efecto, en el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no operó hasta que no tuvo lugar la ampliación de la CEE a dichos estados. Por otra parte, las cifras ofrecidas no suponen la totalidad de los créditos otorgados por el BEI: conviene al efecto recordar que en virtud de acuerdos internacionales con terceros países el BEI ha otorgado créditos fuera de la Comunidad, en especial, a los signatarios de la Convención de Yaundé y de Lomé, así como a ciertos países «mediterráneos» según el lenguaje comunitario (Grecia, Portugal, Turquía y Yugoslavia). La cuantía de tales créditos, ha resultado siempre muy reducida (110,5 millones UCE equivalentes al 2,2 por ciento de la totalidad de los créditos BEI). En España nunca han sido otorgados créditos BEI.

(14) Más ampliamente, ROMUS: *Europe*, cit., págs. 158 y ss.

Los proyectos financiados por el BEI, en efecto, son de indole muy diversa y entre los más significativos pueden mencionarse los referentes a la reestructuración de la siderurgia en el Reino Unido, el equipamiento de Groenlandia, enlaces de autopistas en Bélgica, red de gaseoductos trans europea en Alemania, centrales nucleares en Francia, desarrollo integral de la Puglia y sistema de riegos del Metaponte, ambos en Italia, etc. (15).

2.4. *Cuantificaciones y práctica: el caso del Mezzogiorno*

Los dos últimos proyectos citados afectan directamente al desarrollo del *Mezzogiorno*, región cuyas afinidades con Andalucía —no obstante sus propias características—, son fácilmente apreciables. Conforme a tales afinidades, resulta de interés contemplar de modo particular el alcance cuantificado de la intervención en dicha región meridional italiana de los Institutos a los que la Comunidad Económica Europea tiene encomendada la misión del desarrollo regional.

Dos observaciones previas conviene hacer al respecto.

En primer término, solamente recordar que el FEDER viene operando únicamente desde hace cuatro años, mientras que el BEI lo hace desde veintiuno. Por tal razón, el saldo y las conclusiones a extraer de la acción conjunta de ambas instituciones tienen por fuerza que ser acogida con cierta cautela, al carecerse de una perspectiva suficiente.

En segundo lugar, es obligado indicar que el caso del *Mezzogiorno* se contempló expresamente en un Protocolo anejo al Tratado de Roma con ocasión de la firma de éste. A través de dicho protocolo la República italiana obtenía de la entonces *non nata* Comunidad garantías relativas a un trato especialmente favorable, en lo que a su desarrollo económico respecta para la región que ahora me ocupa por parte de los órganos comunitarios y, en especial, el BEI (16).

Hechas tales observaciones previas, se trata de explicar las cifras en las que la política comunitaria de desarrollo regional en sentido estricto se ha concretado respecto del *Mezzogiorno* italiano.

Ya se ha indicado con anterioridad que la intervención FEDER para el trienio 1975-77 en Italia alcanza el 40 por ciento de su presupuesto. Siendo éste

(15) Para un análisis detallado de los proyectos citados, cfr. Banque Européenne d'Investissement, 20 ans, cit., págs. 23, 33, 40, 42, 43, 14 y 18 respectivamente.

(16) Para el estudio de la influencia de las actividades comunitarias en el desarrollo económico del Meridión italiano es imprescindible la consulta del trabajo de GUIZZI, V.: *Comunità europea e sviluppo del Mezzogiorno*, Svimez, Giuffrè, Editore, Milano, 1978. Por su parte, el tenor del Protocolo *Mezzogiorno*, puede consultarse en el Anexo 2.

de un importe global de 1.300 millones UCE, la parte proporcional italiana supone un montante de 520 millones UCE, de los cuales el 95 por ciento —también se ha indicado más arriba— ha sido empleado en proyectos meridionales.

Hay que concluir, por tanto, que el importe total de las intervenciones FEDER en el *Mezzogiorno* han alcanzado en el indicado trienio la suma de 494 millones UCE. Ello supone una intervención media anual de 164,6 millones UCE, cifra que expresada en pesetas a 1 de octubre de 1979 equivale a 14.708,6 millones (1 UCE = 5,5 FF; 1 FF = 16,136 pesetas, si bien la fluctuación diaria de la tasa de cambio no permite darle a la cifra un valor incontrastable y permanente).

El BEI, por su parte, ha destinado a la financiación de proyectos en el *Mezzogiorno* créditos por un importe total de 2.423,6 millones UCE, lo cual representa el 28,48 por ciento del total de sus operaciones en los veinte años de funcionamiento respecto de los que existen datos publicados.

Tal cifra supone la atribución media anual de créditos meridionales por un importe de 121,18 millones UCE, equivalentes en pesetas, al día 1 de octubre de 1979, a 10.828,6 millones anuales (17).

Por consiguiente, desde que existe una específica política regional en el seno de la CEE, implantada en 1975 y actuada por el FEDER y el BEI ya quedó dicho, los recursos financieros medios anuales puestos a disposición de proyectos en el *Mezzogiorno* alcanzan una cantidad equivalente en pesetas a 25.536,6 millones. De tal cifra, el 40 por ciento es aportado por el BEI a título de préstamo y el 60 por ciento restante lo ha sido por el FEDER a título de subvenciones.

Se trata de una cifra y unas modalidades de aportación evidentemente significativas y dotadas de una tendencia a aumentar dados los datos manejados para el presente año por el FEDER, ya indicados con anterioridad.

2.5. *Revisión crítica y perspectivas de reforma de la política de la CEE*

Hasta el momento presente se ha pretendido ofrecer una visión —forzosamente rápida y superficial— de la política regional de la CEE. De dicha visión pueden deducirse conclusiones de muy diversa naturaleza y, en especial, juicios favorables en relación con la política que me ocupa. En efecto, las cifras aducidas tienen envergadura y la voluntad que su afectación a los fines regionales

(17) Un análisis pormenorizado de las inversiones del BEI en el *Mezzogiorno*, por áreas y sectores, así como su cuantificación puede encontrarse en Banque Européenne d'Investissement, *20 ans*, cit., pág. 19. También, aun cuando expresadas en Lit. en GUIZZI: *Comunità europea*, cit., págs. 206 y ss.

representa ha de ser positivamente considerada: evidencia conciencia del problema de las desigualdades regionales en Europa y una decisión de liquidarlas. Sin embargo —quizá por deformación profesional— ciertas críticas conviene avanzar respecto de tal política.

En primer término, es obligado señalar que, a pesar de las realidades de la política regional comunitaria, las desigualdades regionales se mantienen, si es que no se incrementan: aun cuando las regiones más deprimidas han experimentado un considerable progreso desde la firma del Tratado de Roma, el progreso de las regiones de punta ha hecho que la diferencia entre unas y otras se mantenga en términos relativos. Así, atribuyendo un índice 100 para el conjunto comunitario en el año 1955, la región de Hamburgo en dicha fecha poseía el índice 188 y la región de Calabria (*Mezzogiorno* italiano) tenía por índice 27, la diferencia, por tanto, era entonces de 1 a 6,9. Veinte años más tarde, en 1975, la región de Hamburgo poseía el índice 212 y Calabria 34; la diferencia, por tanto, es ahora de 1 a 6,2 (18). En atenuación a la crítica cabe indicar, no obstante, que las cifras que se ofrecen lo son para el momento en que la CEE ponía la marcha por primera vez en el FEDER; por tanto, y no poseyendo datos posteriores, la presente crítica debe limitarse a la política regional del BEI, único instrumento estructural CEE establecido para luchar contra los desequilibrios regionales durante el periodo contemplado.

En segundo lugar, no puede sino compartirse la opinión según la cual el esfuerzo financiero de la CEE encaminado a luchar contra los desequilibrios regionales, siendo importantes, no es suficiente (19). Así, el presupuesto FEDER para el año 1978 —que quedó cifrado en 581 millones UCE, es decir, 51.918,1 millones de pesetas al 1 de octubre del presente año—, no es ni en términos absolutos ni en términos relativos medianamente adecuado a la situación actual de los problemas regionales de la CEE. Basta al efecto recordar que la cifra indicada no llega ni siquiera a triplicar el Fondo Español de Acción Territorial en el presente ejercicio económico cifrado en 20.000 millones de pesetas y representa el 4,7 por ciento del presupuesto general de la CEE.

Un tercer grupo de consideraciones críticas se conforma en un terreno más concreto al constatar el uso que los estados miembros hacen de las ayudas FEDER. Ya se señaló más arriba el posible doble uso que tales estados están facultados a dar a los fondos de tal procedencia: o bien los retransmiten a los titulares públicos o privados de los proyectos subvencionados o bien los apropian directa y definitivamente considerándolos como reembolsos o compensaciones de los fondos estatales empleados en subvencionar proyectos de desarrollo regional. Este segundo empleo es el que hasta el momento presente se les atribuye

(18) Cfr. ROMUS: *Europe*, cit., pág. 206.

(19) Cfr. ROMUS: *Europe*, cit., pág. 207.

de modo generalizado y ello, obviamente, no hace sin reducir a la nada las intervenciones FEDER (20). Es una práctica la descrita absolutamente reprobable y sin su superación la política regional comunitaria no existirá: existirán políticas estatales subvencionadas por la CEE lo cual es cosa distinta; no se trata, efectivamente, de subvencionar la política estatal sino de ofrecer de forma paralela a la política regional estatal la política regional comunitaria.

Por último —y más que formular ahora una crítica a actuaciones anteriores se trata de constatar una general opinión de cara al futuro— la ampliación a doce de la CEE va a agravar el estado del problema regional. Se ha señalado (21) en efecto, que la diferencia de rentas va a pasar de hallarse entre 1 y 6,2 como lo es actualmente a encontrarse en una proporción máxima de 1 a 12: tal es la diferencia entre la región de Hamburgo y la portuguesa Vila Real-Bragança. La ampliación, por tanto, traerá consigo la necesidad de reformular la política regional comunitaria, mediante el crecimiento de los fondos disponibles y la racionalización máxima de su empleo, racionalización que excluya actuaciones como las que se han descrito en el párrafo anterior (22).

La Comisión de la CEE no es ajena a tales inquietudes: de una parte, en los trabajos previos a la ampliación la futura situación de desequilibrio acrecentado ha sido puesto de manifiesto, como ya ha quedado evidenciado (23). De otra parte, a través de una comunicación de 3 de junio de 1977, la Comisión ha efectuado al Consejo tres proposiciones relativas a la reorganización de la política regional sobre cuya suerte no existe hasta el presente decisión (24).

2.6. *El futuro comunitario de Andalucía en el marco de la política regional de la CEE.*

De lo expuesto se deduce que, aún cuando sometido a un proceso de revisión y no exento de críticas, la CEE posee un programa de desarrollo regional cuyas cifras son aceptables especialmente consideradas desde la perspectiva de

(20) Cfr. ROMUS: *Europe*, págs. 182-183.

(21) Cfr. ROMUS: *Europe*, cit., pág. 215.

(22) Sobre tales extremos, deben consultarse las previsiones de índole general y de naturaleza particular —referidas a España— que se apuntan en Communautés Européennes. Commission, *Elargissement de la Communauté. Aspects économique et sectoriels*, Bulletin des Communautés européennes, supplément 3, 78, Luxembourg, 1978, págs. 37-38, así como en Communautés Européennes. Commission, *Avis sur la demande d'adhésion de l'Espagne*, supplément 9, 78, Luxembourg, 1978, pág. 19.

(23) Cfr. *Op. et loc. ult. cit.*

(24) Cfr., respecto de los textos constitutivos de la futura reforma los documentos cit. en nota (6), especialmente, Communautés européennes. Commission, *La politique régionale communautaire*, cit., págs. 11 y ss.

Igualmente, CARTOU: *Communautés*, cit., pág. 542, donde se mencionan los textos jurídicos, —así como sus referencias— susceptibles de modificación.

las regiones en las que el programa se aplica aun cuando dicho juicio no pueda ser pregonado desde la perspectiva del presupuesto general comunitario.

La incorporación de España a la Comunidad traerá consigo la aplicación en sus regiones subdesarrolladas de dicho programa comunitario.

Es obvio que las condiciones actuales de Andalucía la hacen acreedora por derecho propio a las intervenciones FEDER y a los créditos BEI destinados a superar los desequilibrios regionales dentro de la CEE. En este sentido, y volviendo al paragón entre Andalucía y el *Mezzogiorno* italiano, las cifras comunitarias no son en absoluto desdeñables.

El acceso andaluz a un nuevo canal de financiación, con operaciones en parte a fondo perdido y en parte a título de créditos conferidos por un bano no animado por ánimo de lucro, es digno de especial consideración. Si dicho acceso, además, de produce respecto de una cifra media anual de 25.000 millones de pesetas, tal consideración es obligatoria.

En efecto, los dos fenómenos ahora expuestos e inferidos de la práctica comunitaria en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Roma, constituyen razonablemente las consecuencias que para Andalucía pueden derivarse, en el plano de la política comunitaria de desarrollo regional, de la incorporación de España a la CEE. Es obvio que acerca de la cifra global no cabe hacer afirmaciones rotundas puesto que las circunstancias económicas, políticas y sociales en que la incorporación española se ha de producir no son las italianas de 1955, habiéndose igualmente entre una y otra fecha alterado sustancialmente las comunitarias; sin embargo, los instrumentos comunitarios de financiación regional continuarán existiendo y, posiblemente, con mayores disponibilidades y recursos que hasta el momento presente. En cualquier caso, el acceso a tales instrumentos y la obtención de financiación en cuantías similares a las meridionales italianas por parte de Andalucía son cuestiones, no obstante, que no atañen exclusivamente a los andaluces: España, el Estado español conserva en tal proceso un papel de considerable importancia, a compartir con el que los propios andaluces estamos llamados a desempeñar.

En este sentido ha de hablarse de dos condiciones necesarias para que el acceso a la financiación comunitaria tenga lugar y una tercera conveniente para que dicho acceso se produzca con óptimos resultados.

La primera de las condiciones necesarias se refiere a la imprescindible circunstancia de que exista en Andalucía una política decidida de inversiones públicas y privadas. En efecto, ya se indicó que las intervenciones FEDER y los créditos BEI no cubren acumuladamente y como regla general más del 50 por ciento de los proyectos a financiar, con independencia de que los promotores del proyecto sean entes públicos, inversores privados o «colectividades». En consecuencia, sin tales proyectos y sin esfuerzo inversor local, no puede

accederse a los recursos comunitarios. Al mismo tiempo, mientras más amplio sea el esfuerzo local, mayores serán los recursos a obtener por vía FEDER y BEI.

La segunda de las condiciones calificadas de necesaria se refiere a la imprescindible colaboración estatal en la obtención y gestión de las ayudas europeas. Con la excepción de los créditos BEI cuya solicitud puede ser realizada sin pasar por la intermediación del Estado, el resto de las operaciones, su planteamiento, perfeccionamiento, garantía, gestión y control, así como el marco en que se insertan requieren el auxilio estatal.

Tres puntos de colaboración entre Andalucía y el Estado alcanzan especial relieve:

1. España, a la hora de negociar su integración en la Comunidad, puede y debe plantear sus problemas regionales, en especial el andaluz, y encontrar para los mismos un adecuado marco de resolución en el seno de la CEE. Al respecto conviene recordar el conjunto de normas del Tratado de Roma referentes a dichos problemas, así como el precedente que constituye el Protocolo *Mezzogiorno* de 1957. La práctica de los Protocolos, por otra parte, ha alcanzado plena carta de naturaleza con ocasión de la ampliación a nueve de la CEE: a través de los mismos se han ofrecido soluciones particulares y transitorias para problemas concretos concernientes a los Estados de nueva incorporación (25). El objetivo del Protocolo o, en su caso, de las concretas cláusulas de la adhesión sería el compromiso conjunto de España y de la CEE en orden a la realización de un esfuerzo específico de política regional destinado a combatir los desequilibrios regionales españoles y especialmente, el que afecta a Andalucía.

2. España ha de elaborar, con anterioridad a su ingreso en la Comunidad, un programa de desarrollo regional para Andalucía. Cumplido tal requisito, Andalucía podrá inmediatamente a la adhesión española beneficiarse de las intervenciones FEDER. Como ya quedó dicho, tales intervenciones no pueden producirse sin que se engloben en el marco general de un programa de desarrollo de la región beneficiaria de las mismas. Tal programa, para que surta los efectos aquí contemplados, ha de ser forzosamente de elaboración estatal. Ello implica la alteración de los hábitos planificadores del ejecutivo y del legislativo del Estado. En efecto, ni la política de polos ni la de áreas de preferente localización ni la de grandes áreas de expansión pueden considerarse a efectos comunitarios programas de desarrollo regional (26).

(25) A título de ejemplo pueden citarse, entre otros, los Protocolos números 17 y 18 relativos, respectivamente, a la importación en el Reino Unido de azúcar procedente de países y territorios exportadores contemplados en el acuerdo sobre el azúcar de la Commonwealth y a la importación en el mismo estado de mantequilla y queso procedente de Nueva Zelanda.

(26) Los programas regionales de los diferentes estados miembros de la CEE son oficialmente publicados por la Comunidad. A título de ejemplo y para su consulta, pueden citarse, entre otros, los relativos a Francia: *Communeautés européennes. Commission, Programmes de développement régional France 1976-1980*, Luxembourg, 1979.

3. Las intervenciones FEDER que se produzcan una vez verificada la adhesión española y satisfecho los restantes requisitos deben ser empleadas por el Estado de forma que supongan auténticas financiaciones para Andalucía. Ello exige que las sumas constitutivas de esas intervenciones no sean apropiadas por el poder central a título de compensación por los desembolsos de desarrollo regional que hubiera efectuado con anterioridad —cual es la práctica general hasta el presente más arriba descrita y criticada— sino que, por el contrario, sean trasladadas por el Estado a los entes inversores en Andalucía a fin de complementar las ayudas estatales previas que tales inversores hayan recibido antes de ser acordadas la intervención FEDER. En caso contrario, la financiación comunitaria a proyectos andaluces quedaría vacía de contenido económico alguno.

La condición que califiqué de conveniente existencia en el momento de la adhesión española para que el acceso andaluz a la financiación comunitaria se produzca con óptimos resultados se concreta en el goce por parte de Andalucía en dicho momento de un régimen de autonomía. Este régimen autonómico determinará la aparición de un poder político andaluz que cumpla la función de actuar como potente interlocutor del Estado. En tal circunstancia se verá facilitada la presencia de los intereses andaluces en las negociaciones de adhesión y la consecución de un Protocolo tipo *Mezzogiorno* será más accesible. El plan o programa de desarrollo regional a redactar por el Estado se realizará sin demora y recogiendo las voces y opiniones andaluzas. Finalmente, el destino final, en cuanto que transferencia a los inversores, de los fondos procedentes de las intervenciones FEDER se verá en gran medida asegurado.

Si el régimen autonómico no se halla establecido en el momento de la adhesión se corre el riesgo, por el contrario, de que la historia se repita y de nuevo los intereses y derechos andaluces se vean preteridos o no atendidos de forma suficiente. Máximo cuando en las expresadas fechas, Cataluña y el País Vasco gozarán de plena autonomía. En tales circunstancias se corre el riesgo grave, una vez más, de que la adhesión española a la CEE sea un negocio resuelto no sólo material, sino también formal y políticamente por el consabido triángulo Madrid-Barcelona-Bilbao.

3. CIERRE

Anuncié al comienzo mi deseo de hablar de cuestiones concretas y mencionaba los problemas y consecuencias agrícolas, industriales, comerciales y laborales que para Andalucía va a tener la adhesión española a la CEE. He agotado el período de duración razonable de mi intervención y no me he referido sino a las consecuencias de índole político-regional. Creo, sin embargo, y espero que sirva de disculpa, que honestamente no pueden afrontarse compromisos de mayor envergadura en la materia. Su complejidad y trascendencia exigen un

mayor detenimiento y un máximo de profundidad que el ámbito forzosamente estrecho de una ponencia impide alcanzar.

Enfrentarnos ahora de modo mínimamente riguroso con el análisis de la política sectorial y estructural agraria de la CEE, con el funcionamiento y características de su instrumento básico —el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, FEOGA—, con los regímenes de potenciación de las zonas de alta montaña, con el sistema jurídico de libre competencia regulado a partir del artículo 85 del Tratado de Roma, con las características, funcionamiento y objetivos del Fondo social europeo y con tantos otros aspectos del sistema comunitario que van a producir consecuencias en Andalucía con ocasión del ingreso de España en la Comunidad es, sencillamente, imposible.

