

LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL COMO OBJETIVO DE LA UNION EUROPEA. ANALISIS Y PERSPECTIVAS

Por ALEJANDRO VALLE GALVEZ (*)

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA (1975-1986).—II. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1987-). 1. La Cohesión Económica y Social del Acta Única Europea. 2. Política Regional Comunitaria y Cohesión Económica y Social. 3. La Cohesión Económica y Social en el Tratado de la Unión Europea.—III. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONSECUCIÓN EFECTIVA DE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL. 1. Las limitaciones jurídicas, económicas y políticas del concepto. La noción de «desigualdad política y socialmente tolerable». 2. Las intervenciones realizadas y las actuaciones de futuro: A. Las reformas de los Fondos estructurales. B. El Fondo de Cohesión. El Instrumento Financiero de Cohesión. C. Los otros medios del objetivo de Cohesión.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA (1975-1986)

La desigualdad o desequilibrio en el desarrollo económico de los diversos territorios de la Comunidad es uno de los principales problemas a los que se enfrenta la experiencia de la integración europea. En realidad, esta desigualdad es inherente al funcionamiento del sistema económico, y el reconocimiento de la necesidad de articular interven-

(*) Letrado del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Granada. Las opiniones expresadas en el presente estudio son exclusivamente personales.

ciones de carácter público en el mercado para corregir la tendencia a la desigualdad es uno de los caracteres de las economías europeas, en particular tras la segunda guerra mundial.

En la Comunidad Europea (CE) la percepción de la desigualdad que ocasionaba el funcionamiento del sistema económico -y que se acrecentaba, en buena medida, por efecto del avance en el proceso de integración-, no dio lugar a una inmediata reacción jurídico-económica comunitaria. En este sentido, los medios de acción previstos eran claramente inapropiados e insuficientes, ya que los Tratados eran deudores de la filosofía económica neoliberal vigente en la época fundacional, que no plasmó en derecho originario líneas de acción de intervención positiva en el mercado (1). Será sólo a partir de la década de los setenta, cuando, enmarcado en el lanzamiento de diversas políticas, la Comunidad desarrolle una serie de iniciativas jurídico-económicas independientemente o en cooperación con los Estados para contrarrestar y eliminar las desigualdades interregionales, que conforman lo que tradicionalmente ha venido a denominarse Política Regional Comunitaria (PRC) (2).

Durante los años setenta y principios de los ochenta opera esta política, que podía ser entonces definida como el cuerpo de medidas normativas de muy diverso orden establecidas por la CE para coordinar las políticas económicas y regionales nacionales, la incidencia regional de otras políticas comunitarias, los fondos estructurales y otros instrumentos financieros comunitarios, así como para establecer específicos instrumentos regionales comunitarios, todo ello con la finalidad de corregir las desigualdades regionales existentes dentro de la CE, con vistas a la consecución de la integración económica y política.

Esta política comunitaria, se caracterizaba principalmente, por los siguientes rasgos: no tenía base alguna en derecho originario, por lo que el lanzamiento de acciones se servía del art. 235 TCEE, de actos atípicos o de decisiones del Consejo Europeo, lo que le hacía estar particularmente sujeta a los grandes avatares económico-políticos de la CE; los

(1) Sobre el particular, J. PINDER, «Positive Integration and Negative Integration: some problems of Economic Union in the EEC», *The World Today*, 24, 1968, págs. 88-110.

(2) Una visión global del desenvolvimiento jurídico de esta política en nuestro trabajo *La articulación jurídica de la Política Regional Comunitaria: el caso de los Programas Integrados Mediterráneos*, Estudios Jurídicos Internacionales y Europeos, Universidad de Granada-Junta de Andalucía, Granada, 1990.

elementos jurídicos básicos de esta política adquirirían consenso y fuerza jurídica de forma progresiva y escalonada con el transcurso del tiempo; no existía una planificación de objetivos y estrategias, por lo que la desconexión entre los distintos elementos integrantes de la política, y de ésta con las demás políticas comunitarias era considerable; los criterios de funcionamiento de las acciones eran primordialmente nacionales, por lo que existía un escaso margen de acción de las instituciones; no existía una base jurídica que permitiera la colaboración y expresión de intereses de las entidades subestatales, si bien en la última fase de la PRC hay elementos extraordinariamente importantes, como es la figura jurídica de los contratos celebrados directamente entre la Comisión y ciertas entidades subestatales para la ejecución de acciones regionales (3).

La PRC no ha tenido resultados notorios de corrección de la desigualdad. No sólo no ha logrado reducir las diferencias entre las regiones, sino que estas diferencias incluso han aumentado con el transcurso del tiempo pese a la intervención jurídico-económica comunitaria y coordinada con los Estados (4).

Un cambio de perspectiva sucede sin embargo con el Acta Unica Europea (AUE), que introduce en el TCEE la noción de «Cohesión Económica y Social». Este concepto es un término nuevo cuyo contenido se encuentra básicamente centrado en la acción regional de la Comunidad Europea, de forma que actualmente nos encontramos con que para afrontar la problemática regional, el elemento jurídico clave es este de Cohesión Económica y Social, cuyo alcance como veremos es muy superior al de la PRC previamente existente.

El propósito del presente artículo es el de ofrecer en perspectiva jurídica una sistematización global del objetivo comunitario de correc-

(3) En ciertos casos, quedaban estas últimas como responsables de los contratos en nombre del Estado. Se trata de los Contratos de Programa celebrados en el marco de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), vid. en extenso en *Ibidem*.

(4) Hecho reconocido por la misma Comisión, cfr. *Las Regiones en la década de los noventa*, Cuarto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, Bruselas 1991, puntos 5 y ss. La opinión es unánime, vid. Comité Económico y Social, Dictamen sobre la Cohesión Económica y Social de 27 de febrero de 1992, DOCE C 98 de 21.4.92, págs. 50-ss, donde en punto 1.1 y ss. da cuenta de los desequilibrios existentes y realiza un interesante análisis de las complejas causas del dualismo económico en la CE.

ción de las desigualdades regionales que en la Unión Europea propone el concepto de Cohesión económica y social, así como de las dificultades que puede encontrar al pretender su consecución efectiva.

II. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (1987-)

El modelo jurídico-económico de intervención que propició la PRC desde 1975, año en que se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), se encontraba agotado a mediados de los ochenta tanto por la escasez de resultados como por la ausencia de una perspectiva jurídica global en los Tratados que afrontara la problemática económica y política que suscitaba la creciente desigualdad regional. En efecto, el modelo instaurado no permitía una acción económica eficiente y proporcional a los desafíos que planteaba la prosecución de la integración económica. El esquema global de actuación regional cambia sin embargo con la entrada en vigor del AUE.

1. *La Cohesión Económica y Social del Acta Unica Europea*

Como se sabe, el AUE, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, supuso un impulso extraordinario en el avance hacia la integración europea, constituyendo una de sus principales aportaciones el nuevo Título del TCEE relativo a la Cohesión Económica y Social (5).

(5) El AUE añadió al TCEE cinco nuevos artículos, bajo la subsección IV (Cohesión Económica y Social) de la Sección II (Disposiciones relativas a los fundamentos y a la política de la Comunidad) del Capítulo II (Disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea), que disponían:

130A. *A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas

130B. *Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección*

La principal aportación es sin duda el configurar a la Cohesión Económica y Social como un objetivo implícito del TCEE (6). En efecto, de una lectura conjunta se concluye que en realidad lo que establece el art. 130 A, primer párrafo es una especificación del contenido del art. 2 TCEE (7). Entonces, el objetivo del art. 2 TCEE de producir un de-

«Orientación», Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes.

130C. *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional 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.*

130D. *Desde la entrada en vigor del Acta Única Europea, la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos existentes con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación», Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional) las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones, a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a mejorar su eficacia y a coordinar entre sí sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.*

130E. *El Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo, tomará las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, tras la adopción de la decisión contemplada en el artículo 130 D.*

En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación» y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43, 126 y 127.

Existía finalmente una Declaración en el Acta Final relativa al art. 130 D:

La Conferencia recuerda al respecto las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 1984, que dicen así:

«Los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos, teniendo en cuenta los PIM, serán aumentados de forma significativa, en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación».

(6) Idea ya expuesta en nuestro trabajo cit. (Nota 2), págs. 40-ss.

(7) El artículo 2 disponía: *«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran»*. Debemos recordar que la acción regional se había indirectamente siempre basado en dicho art. 2, y en concreto, en la frase: *«La Comunidad tendrá por misión promover (...) un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad...»*. No es casual entonces que el art. 130 A, primer párrafo retome esta misma

sarrollo armonioso del conjunto de la CE debe comprender a la Cohesión Económica y Social. A su vez, el objetivo de Cohesión se circunscribe (*En particular*) y delimita a la reducción de las diferencias y retrasos entre regiones (8).

Así, el contenido de la Cohesión introducida por el AUE no es otro que la corrección de los desequilibrios regionales (9). Se consagra así con el AUE la preocupación regional como objetivo de la CE por esta vía indirecta (10).

expresión para señalar que: «*A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*» De esta forma tenemos una interpretación y concreción de lo que la CE entiende por «desarrollo armonioso en el conjunto de la Comunidad». ELORZA CAVENGT igualmente apunta que el art. 130 A desarrolla el art. 2 del Tratado, «Cohesión Económica y Social» en *Gaceta Jurídica de la CEE* 1992, n° 114, D-17, págs. 155-191, en pág. 159, así como A. SÁNCHEZ BLANCO, «El Principio comunitario de Cohesión económica y social», *RVAP* n° 29, 1991, págs. 123-ss.

(8) Según los términos del art. 130 A, segundo párrafo, que lleva a cabo una subsiguiente especificación de lo que debe entenderse por Cohesión Económica y Social. Y es que, en buena lógica, la expresión «*en particular*» no debe entenderse como una descripción de la parte más relevante o prioritaria de un todo (la Cohesión Económica y Social), sino más bien como la definición explícita y concreta del contenido y esencia del párrafo primero del Art. 130 A, ofreciendo entonces el campo de actuación de la Cohesión Económica y Social; pero no uno de sus posibles varios objetivos, sino el único posible. Una lectura diferente de la expresión *En particular* y un planteamiento no exclusivamente centrado en la acción regional en ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), pág. 159-ss. De igual forma, una visión diferente en E. RODRIGUES LOPES, «La Cohesion Economique et Sociale dans la Communauté Européenne», en J. SCHWARZE - H. G. SCHERMERS, *Structure and Dimensions of European Community Policy* Nomos Verlag, Baden-Baden, 1988, págs. 157-167. Este autor señala que esta expresión «*nous mène à une conception de cohésion un tant soit peu oblique, dans la mesure où elle s'éloigne nettement de la notion 'd'intégration' ou 'd'union', sans contribuer en même temps à la résolution du problème du contenu positif du concept*» pág. 157.

(9) «*Noción que hace fundamentalmente referencia a la corrección en los desequilibrios regionales dentro de la Comunidad*» G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS, «Funciones de las Comunidades Europeas», en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales* 8ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, págs. 396-ss, en pág. 397.

(10) «*La cohesión económica y social se configuraba de facto como un objetivo de la Comunidad de carácter general, aunque no se incorporara a la lista de los objetivos que se recogían en el art. 2 del Tratado*», ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), pág. 159. Este objetivo se encontraba larvado en el arts. 2 TCEE y en el mismo Preámbulo del Tratado (cuyo quinto párrafo señalaba que «*PREOCUPADOS por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas*

El nuevo Título detalla los elementos principales de acción que deben converger para conseguir esta Cohesión Económica y Social, elementos que parten tanto de la consolidación y profundización jurídica de las vías de intervención ya operativas (las vías integrantes de la definición de PRC clásica antes referida), como de nuevos elementos que se vinculan básicamente a las intervenciones de los Fondos e instrumentos estructurales y a la prosecución de las fases de la integración.

En primer lugar, se asocia el objetivo de Cohesión a los principales elementos nacionales y comunitarios del proceso de integración. En efecto, por una parte, la Cohesión queda asociada a un elemento nacional necesario para el proceso de integración económica, la conducción y coordinación de políticas económicas nacionales (11). Por otra parte, la Cohesión queda asociada estrechamente a los principales elementos comunitarios vinculados al proceso económico de la integración en esta etapa, que son la aplicación de las políticas comunes y la realización del mercado interior. Ambos elementos deben tener en consideración la corrección de los desequilibrios regionales y además participar mediante su actividad en la acción general de corrección (12).

En segundo lugar, se asigna a los Fondos estructurales una importante misión en el cumplimiento del objetivo de Cohesión. Según las modificaciones del AUE, se pone al servicio de la Cohesión la acción individual de los Fondos estructurales (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sector Orientación —FEOGA—, Fondo Social Europeo —FSE—, y, especialmente, el FEDER) e instrumentos financieros comunitarios, que mediante sus particulares e individuales activi-

regiones y el retraso de las menos favorecidas»), que dieron como hemos visto un muy estrecho margen jurídico de maniobra durante la fase anterior de la PRC.

(11) Aunque esta contribución a los objetivos generales de corrección de los desequilibrios regionales es de menor escala que la de otros elementos, ya que el art. 130 B sólo dispone que los Estados deben conducir y coordinar su política económica *con miras a alcanzar* los objetivos generales del art. 130 A. Esta participación limitada en el objetivo se ajusta en líneas generales con lo que el AUE aportó en la consecución de fases de la integración económica, que se ciñó al Mercado interior, dejando a Conferencias intergubernamentales posteriores —como las que darían lugar al Tratado de la Unión Europea— la determinación de alcanzar la fase de la Unión Económica y Monetaria.

(12) Se trata por tanto de una doble acción comunitaria : la CE mediante el desarrollo de sus políticas y mediante la actividad jurídica que despliegue para la realización del mercado interior (para llevar a cabo la supresión de las barreras técnicas, físicas y fiscales) tiene en cuenta y coadyuva a la consolidación de la Cohesión Económica y Social.

dades de por sí apoyan al objetivo final de Cohesión (13). Se trata de la primera ocasión en que estos Fondos e instrumentos se ponen al servicio de la acción regional, al reconocerse que sus intervenciones en los campos especializados y propios de actividad es una actuación que sirve por sí misma al objetivo general comunitario de Cohesión Económica y Social. Por su parte, el FEDER queda reconocido en derecho originario, en el art. 130 C, y conforme a su naturaleza, se le designa como el principal Fondo de carácter regional, ya que se le confía una específica contribución a la corrección general de los desequilibrios territoriales, la de actuar en las regiones menos desarrolladas y en las regiones industriales en decadencia (14).

En tercer lugar, se establece como elemento componente de la acción de Cohesión a la coordinación de estos Fondos estructurales y de los otros instrumentos financieros comunitarios, como sector de actividad -la acción de coordinación- diferenciado de la acción separada y específica de cada uno de ellos, que debe coadyuvar al objetivo general de corrección de los desequilibrios regionales (15). Se trata de una vía de actuación ya experimentada (16) por lo que la innovación es su entronización con el rango de derecho originario, previendo para los Fondos un esquema de actuación nuevo.

(13) Una «nueva coloración estructural al Fondo Social Europeo y al Feoga-Orientación», en palabras de F. J. ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), en pág. 162.

(14) Se trata de los ámbitos donde, en efecto, las desigualdades son más espectaculares, como reconoce el propio texto del art. 130 C: «**los principales desequilibrios regionales.**». El FSE y el FEOGA estaban reconocidos por los propios Tratados originarios.

(15) En efecto, el art. 130 D señala que la propuesta de la Comisión para modificar las funciones de los Fondos e instrumentos financieros se hace *a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los arts. 130 A y 130 C*, por lo que la coordinación contribuye a la realización práctica del objetivo de corrección de los desequilibrios regionales (130 A) en su doble vertiente de desarrollar las regiones menos favorecidas y de reconvertir regiones industriales en decadencia (130 C).

(16) Se trata de un componente de la PRC clásica, ensayado experimentalmente con las Operaciones Integradas, y lanzado en tres países comunitarios aunque con un alcance más reducido y una cobertura legal más modesta con la experiencia PIM, *vid.* nuestro trabajo *cit.* (Nota 2). Esta vía de actuación reproduce el fenómeno jurídico antes observado: nacen las operaciones integradas mediante actos atípicos o mediante el uso del art. 235 del Tratado; pasan a basarse en el Reglamento FEDER de 1984 y en el Reglamento PIM de 1985, encontrando ahora un reconocimiento en derecho originario.

2. *Política Regional Comunitaria y Cohesión Económica y Social.*

La introducción de la finalidad de corregir los desequilibrios regionales bajo el nombre de Cohesión como un objetivo implícito del Tratado, plantea un eventual solapamiento de finalidades con la PRC, que a su vez, persigue esta misma corrección de las desigualdades territoriales con parecidas vías de actuación. Las reformas del AUE no hacen tabla rasa de lo ya actuado, pues reconocen la existencia del FEDER y de la continuidad de la acción regional, pero sin mencionar a la PRC en el TCEE.

En nuestra opinión, la Cohesión Económica y Social retoma y profundiza el concepto y acción comunitaria tradicional de PRC, englobándola, y ampliando además sus medios de actuación.

En efecto, se retoma la acción regional ya existente y la necesidad de su prosecución y refuerzo (17), y además, las vías de acción establecidas por el AUE se corresponden en buena medida con las anteriormente existentes que operaban bajo el título de PRC (18). Esto no implica sin embargo que nos encontremos ante la misma PRC rebautizada. La acción regional de Cohesión ha profundizado el concepto y alcance de su actuación: aparte del hecho de haberse convertido en un objetivo de la CE (19), la CE pone a disposición de este objetivo sus Fondos estructurales e instrumentos financieros, que apoyan mediante su específica e individual actuación su consecución (20), y se introducen expresamente a elementos económicos nacionales (conducción y coordinación de las políticas económicas) y comunitarios (aplicación de políti-

(17) El art. 130 A señala que la Comunidad «**desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social**».

(18) Ver nuestra definición de PRC, *supra*, I.

(19) PRC y Cohesión poseen un núcleo esencial de contenido muy similar en sus planteamientos de intervención jurídico-económica de reducción de las diferencias entre regiones o territorios, pero mientras la anterior PRC incidía en su carácter de «política comunitaria», el actual de Cohesión Económica y Social se perfila como un objetivo de la CE, convirtiendo a la acción regional en un macroconcepto económico de grandes implicaciones políticas y jurídicas, que escapa al de mera política comunitaria, teniendo ahora como objetivo unos poderes de articulación muy superiores a los que tradicionalmente había poseído como política comunitaria correctora de apoyo sin base en los Tratados.

(20) Anteriormente, sólo se reconocía la faceta de coordinación de sus intervenciones como propia de la actuación regional -y no la propia actividad separada del FSE y del FEOGA y demás instrumentos financieros.

cas comunitarias, mercado interior) asociados a la integración económica como actuantes en la consecución de la Cohesión Económica y Social (21). Estos tipos de acciones que se introducen como elementos nuevos en la dimensión jurídica regional comunitaria son la consecuencia de la asunción por la CE del objetivo del Mercado interior, pues la Cohesión, al constituirse en objetivo comunitario, debe de asumir el estadio existente del proceso de integración, el cual debe contribuir en conjunto a la actividad de corrección regional.

Este cambio de enfoque, de política a objetivo comunitario, da sentido a esta nueva denominación y concepto, que viene de una forma tan explícita a romper con la tradicional apelación de «Política Regional Comunitaria», cambio que llevó a la confusión a la misma Comisión (22).

Las razones de la introducción de este más pretencioso objetivo comunitario de nueva denominación están en línea con el alcance jurídico, económico y político de la idea de Cohesión. Las adhesiones griega e ibéricas, con las consecuencias que conllevaban en el plano de los desequilibrios territoriales, potenciados por el avance en la integración económica que supone la consecución del Mercado interior, llevan a la CE (23), sumida en la necesidad de planteamientos globa-

(21) Sólo existía anteriormente la coordinación de políticas económicas nacionales como un mandato de cariz político, aparecido en la escena regional de la mano de un acto atípico.

(22) La Comisión, durante un tiempo, catalogó bajo diferentes títulos a las acciones de finalidad regional. El *Boletín de las CC.EE.* refleja estas diferentes calificaciones al relatar la actividad mensual de la CE: «Política Regional» y «Coordinación de los instrumentos estructurales», como capítulos diferenciados (Marzo de 1988); «Política Regional» como capítulo único (Marzo de 1990) (si bien en el *XXIV Informe General sobre la actividad de las CCEE - 1990* cataloga las acciones bajo los títulos «Coordinación de las políticas estructurales» y «Políticas regionales»); «Políticas Regionales», capítulo único (Enero de 1991). Finalmente, a partir de Enero de 1992 ya utiliza el título, que parece definitivo, de «Cohesión económica y social: acciones estructurales».

(23) Ampliaciones y mercado interior conforman la razón de la introducción del Título de Cohesión, «*la mise en oeuvre de la politique de cohésion n'est qu'une conséquence logique à tirer à la fois de l'élargissement et de la réalisation complète du marché intérieur*», J. De RUYT, *L'Acte Unique Européenne* Institut d'Etudes Européennes-ULB, 2me ed., 1989, pág. 201. Existía la conciencia de que la consecución del mercado interior provocaría un mayor desequilibrio entre los Estados que integran la CE, especialmente en los países del sur de la misma. En este orden de ideas, la Cohesión pretendía compensar a los Estados mediterráneos, impulsándolos a dar su aprobación al AUE y a su principal aportación, cual era la consecución del mercado interior (J. P. JACQUÉ, «L'Acte Unique Européenne», *RTDE*

les (24), a perfilar un planteamiento regional asimismo global (25). En efecto, ante los desafíos globales de ampliación y profundización se hacía necesario aplicar en el plano de acción regional un esquema cualitativamente acorde en derecho originario que acogiera el principio de solidaridad propio de las organizaciones de integración (26), por el cambio de perspectiva que se opera en los desequilibrios regionales, que pasan a afectar a Estados (27). Ello motivó un nuevo enfo-

n.º 4, 1986, págs. 575-612, en pág. 602). La idea de contrapartida del mercado interior la expresa ELORZA CAVENGT: «Durante la negociación del Acta Unica los países menos desarrollados exigieron que el paso a la mayoría cualificada para la armonización de legislaciones (nuevo art. 100 A) con vistas a la realización del Mercado Interior tuviera como contrapartida la inclusión de un nuevo Título en el Tratado que incorporara un concepto novedoso, "la cohesión económica y social"», en *loc. cit.* (Nota 7), pág. 159.

(24) Planteamientos globales en el avance en el proceso de integración mediante la determinación de la consecución del mercado interior, y la instauración y consolidación de la Cooperación Política Europea, principalmente. Una relación de los desafíos globales existentes en el momento de la elaboración del AUE, en E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), págs. 160-ss.

(25) La necesidad de esta concepción global del planteamiento regional ya fue puesta de relieve, principalmente mediante los informes MacDougall y Padoa-Schioppa. Este último consideraba que debía haber acuerdo sobre cuatro puntos para constituir la base del contrato social a largo plazo entre la Comunidad y todos sus Estados miembros: mercados competitivos, estabilidad monetaria, reparto equitativo de las ganancias en términos de bienestar económico, y perspectiva real de crecimiento; por relación al punto relativo al reparto equitativo de ganancias o riesgo de agravamiento de los desequilibrios regionales, el informe señala que «la integración de los mercados desencadenará diferentes procesos económicos tendentes unos a la convergencia y otros a la divergencia», recomendando medidas suplementarias para contrarrestar las tendencias a la divergencia, como por ejemplo la reforma de los fondos estructurales, vid. el Informe en COMISIÓN, *Eficacia, Estabilidad y Equidad - Una Estrategia para la Evolución del Sistema Económico de la Comunidad Europea - Informe de T. PADOA-SCHIOPPA*, Alianza Ed., Madrid, 1987, especialmente pág. 30.

(26) Poniendo de relieve la importancia de este principio, ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), pág. 167; «a strong claim for more economic cohesion is still justified, if for no other reason than the fact that, in a process of integration aiming towards political unification, the poor countries are likely to ask for some kind of solidarity to reduce disparities in standards of living», A. J. MARQUES MENDES, «Economic Cohesion in Europe: The Impact of the Delors Plan», en *JCMS* vol XXIX nº 1, sept. 1990, págs. 17-36, en pág. 17.

(27) El avance en la integración ha precipitado la tendencia estructural a la desigualdad de una manera decidida, sobrepasando la desigualdad a las regiones y afectando al conjunto del territorio de Estados. Estas ideas vienen a confirmar la hipótesis de política regional general, cual es que los verdaderos problemas regionales pasan a ser, con el avance en el proceso de integración, los de las unidades estatales participantes, necesitando consecuentemente estas economías nacionales de una mayor intervención y apoyo regional, hecho confirmado en la UE, donde en determinados Estados (Portugal, Grecia, por ej.) el

que de la preocupación regional, entronizándola de esta forma como objetivo comunitario revestida con una denominación de distinto cuño apropiada al momento histórico, desplazando a la anterior filosofía de acción regional. De esta forma, la PRC queda sobrepasada por el concepto de Cohesión Económica y Social, que consolida y constitucionaliza lo ya actuado jurídicamente en este terreno, potenciado las vías tradicionales de actuación, y proporciona además un marco jurídico adecuado a los nuevos problemas regionales que se presentan con el avance de la integración, poniendo al servicio del nuevo objetivo en definitiva, a la misma Comunidad Europea en toda su actividad jurídico-económica (28).

3. *La Cohesión Económica y Social en el Tratado de la Unión Europea*

El Tratado de la Unión Europea retoma, por lo esencial, las ideas ya introducidas por el AUE (29), aunque aporta asimismo novedades importantes (30).

conjunto de su territorio es considerado «región retrasada». Este hecho será ya abiertamente reconocido por el TUE al establecer la existencia de un Fondo especial para determinados Estados especialmente desaventajados, el Fondo de Cohesión. De forma general, la Cohesión tendería a evitar la eclosión en el seno de la Comunidad de una grave contradicción y conflicto Norte-Sur, o más apropiadamente, una tensión centro-periferia, que amenazaría la consecución de la Unión Económica y Monetaria y la subsiguiente Unión política entre los doce Estados miembros.

(28) Por ello la cohesión no es reductible a la política regional ni a la política social stricto sensu, aunque pasa por el desarrollo de las regiones atrasadas, cfr. E. VOGEL-POLSKY, «De la dimension sociale du marché intérieur à une véritable cohesion économique et sociale», en *Quel avenir pour l'Europe sociale: 1992 et après?* CIACO, Bruxelles, 1992, págs. 81-108, en pág. 84.

(29) Una visión de la Cohesión económica y social durante la negociación de este Tratado, con particular incidencia en el planteamiento español, en ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), págs. 167-ss. España pretendió que el concepto acogiera otros elementos, como un Fondo de Compensación Interestatal y la modificación del sistema de ingresos para obtener un resultado global progresivo, idea esta última que acabaría plasmada el Protocolo sobre Cohesión, donde los Estados declaran «su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios de corregir para los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios».

(30) El TUE fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Este Tratado se refiere en varias ocasiones a la Cohesión Económica

La principal aportación de este Tratado es sin duda la consideración explícita de la Cohesión Económica y Social como objetivo común de

y Social: en el Título I sobre Disposiciones Comunes (art. B); en la Primera Parte relativa a los Principios del Tratado CEE (arts. 2 y 3); en el nuevo Título XIV de la Tercera Parte, especialmente (nuevos arts. 130 A a 130 E), y en un Protocolo específico (el nº 15) sobre la Cohesión Económica y Social que figura como Anexo al Tratado.

Los nuevos artículos 130 A a 130 E TCE disponen (se destacan las modificaciones por relación a los artículos 130 A a 130 E del TCEE anteriormente en vigor, *cit.* (nota 5):

130A. *A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.*

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

130B. *Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.*

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

130C. *El Fondo Europeo de Desarrollo Regional 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.*

130D. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 130 E, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

la Unión (31), y como Principio y objetivo de la Comunidad Europea (32), ideas antes implícitas. Junto a esta aportación existen otras igualmente de gran importancia.

Así, la previsión de un Fondo de Cohesión, que supone la consagración en derecho originario de la idea anteriormente referida relativa al reconocimiento de la existencia en el territorio comunitario de desigualdades que afectan al conjunto de la economía nacional de ciertos Estados. En efecto, el Fondo de Cohesión nace con el doble límite de estar destinado, *ratione materiae*, a apoyar proyectos sobre medio ambiente y redes transeuropeas de infraestructura de transporte (art. 130 D), y, lo que es más importante, *ratione personae*, en cuanto sus destinatarios serán sólo determinados Estados de la Unión: aquellos cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria —y que actualmente son España, Irlanda, Portugal y Gre-

El Consejo establecerá con arreglo al mismo procedimiento, antes del 31 de diciembre de 1993, un Fondo de Cohesión, que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte.

130E. Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C y previa consulta al Comité de las Regiones.

En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación» y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 43 y 125.

(31) El art. B dispone: *«La Unión tendrá los siguientes objetivos: -promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado; (...).»*

(32) El art. 2 TCE dispone: *«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 3A, un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.»* El art. 3, j) TCE dispone: *«Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado: (...) el fortalecimiento de la cohesión económica y social,(...)»*

cia (33)—. La instauración del Fondo de Cohesión ha encontrado algunos problemas, por lo que sus funciones han sido llevadas a cabo provisionalmente por el Instrumento financiero de Cohesión (34).

Por otra parte, se le reconocen al Comité de las Regiones importantes competencias en este ámbito, en línea con la especial vinculación que siempre ha existido entre acción regional comunitaria y entidades subestatales (35), hecho ya reconocido por la CE con la instauración en 1988 del Consejo Consultivo de los entes regionales y locales (36). Este Comité de las Regiones supone un avance por relación al anterior Consejo

(33) Requisito que establece el Protocolo sobre Cohesión. El Protocolo es jurídicamente vinculante en virtud del art. 239 TCE, y ayuda a interpretar el conjunto de disposiciones sobre la Cohesión (confirmando así la voluntad regional del BEI, por ejemplo). El pasaje correspondiente del Protocolo sobre la Cohesión económica y social es el siguiente: los Estados «Acuerdan que el Fondo de Cohesión, que deberá ser creado antes del 31 de diciembre de 1993, aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 104 C del Tratado» Esta limitación es para algunos el elemento más importante, al ser la primera vez que el presupuesto comunitario mediante un Fondo regional se limita a algunos Estados, vid. C. CHICOYE, «La politique communautaire de cohésion économique et sociale», en *L'actualité juridique - Droit Administratif* 20.12.1991, págs. 869-875, en concreto pág. 874.

(34) Vid. *infra* III.2.B.

(35) El Comité de las Regiones se encuentra previsto en los arts. 198A, 198B y 198C TCE. Un análisis en extenso de sus antecedentes, naturaleza, regulación y problemática, en M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea», *RIE*, 1994-1, pp. 31-58. Sobre la vinculación entre acción regional y entidades subestatales, M. KEATING - B. JONES, *Regions in the European Community* Clarendon Press, Oxford, 1985; J. M. SOBRINO HEREDIA, «Participación de las regiones en la Política Regional Comunitaria», *Noticias CEE*, n.º 38, 1988, págs. 123-143; Resolución del PE de 18 de noviembre de 1988 sobre la política regional comunitaria y el papel de las regiones, *DOCE C* 326 de 19 de diciembre de 1988, págs. 289-ss; Resolución del PE sobre la participación y la representación de las regiones en la construcción europea: el Comité de las Regiones, de 18 de noviembre de 1993, *DOCE C* 329 de 6 de diciembre de 1993, págs. 279-282; igualmente, puede verse nuestro trabajo *cit.* (Nota 3), en concreto págs. 272-275.

(36) Instaurado por la Decisión 88/487/CEE de 24 de junio de 1988, *DOCE L* 247 de 6 de septiembre de 1988, págs. 23-25. Este Consejo tenía competencias exclusivamente sobre cuestiones relativas a la PRC, vid. art. 2 de la Decisión. El Consejo Consultivo fue suprimido tras la entrada en funciones del Comité de las Regiones, mediante la Decisión 94/209/CE de la Comisión de 21 de abril de 1994, *DOCE L* 103 de 22-04-94, pág. 28.

Consultivo, y sus funciones, aunque consultivas, no son desdeñables (37) y susceptibles de evolución (38), si bien no han faltado voces críticas del escaso relieve asignado al órgano de representación subestatal (39). En cualquier caso, la creación del Comité supone el reconocimiento de legitimidad político-jurídica a las entidades subestatales en derecho originario, hecho que, junto a su prevista participación en el procedimiento legislativo, significa un paso histórico en la tendencia creciente a la participación subestatal en la CE y en el ámbito de acción regional en particular (40). La instauración de este Comité ha sufrido ciertos retrasos (41).

(37) En cuanto a las funciones asignadas, destacaremos que en este ámbito le son presentados trianualmente los informes de la Comisión sobre los avances de la Cohesión Económica y Social (130 B, segundo); se le consulta sobre acciones específicas al margen de los Fondos (130 B, tercero); se le consulta por el Consejo para nuevas funciones, objetivos, organización y coordinación de los Fondos (art 130 D, primero); se le consulta con arreglo al mismo procedimiento para la creación de un Fondo de Cohesión (130 D, segundo); es consultado para las decisiones de aplicación FEDER (130 E). Igualmente, tiene competencias en otros ámbitos: Educación, Formación Profesional y Juventud (art. 126); Cultura (art. 128); Salud Pública (art. 129); Redes transeuropeas (art. 129B, 129C, 129D), aparte de las posibilidades genéricas de emisión de dictámenes que deja abiertas el art. 198C.

(38) Vid. sobre este aspecto la Resolución del PE sobre el Comité de las Regiones de 23 de abril de 1993, *DOCE* C 150 de 31 de mayo de 1993, págs. 329-330.

(39) Una visión crítica de las competencias, composición y carácter consultivo de este Comité, en I. BULLAIN, «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea» en *Gaceta jurídica de la CEE* 1992, nº 117, B-78, págs. 5-9.

(40) Sobre los antecedentes de la participación de las regiones y entidades infraestatales en la Comunidad, O. CASANOVAS I LA ROSA, «La proyección autonómica en la Comunidad Europea», en Cortes de Castilla y León *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea - Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid 1991, págs. 141-158.

(41) No se consiguió el nombramiento de los miembros de este Comité sino el 26 de enero de 1994 (Decisión del Consejo por la que se nombran miembros del Comité de las Regiones para el período del 26 de enero de 1994 al 25 de enero de 1998, *DOCE* L 31 de 4 de febrero de 1994, págs. 29-46, donde destaca el alto nivel político de los representantes regionales), constituyéndose definitivamente el Comité el 9 de marzo de 1994. Ello ha repercutido negativamente en la entrada en funcionamiento del Fondo de Cohesión. Los retrasos han sido motivados por la indefinición de la composición del Comité en el Tratado, y en particular por el problema relativo al reparto de miembros en su seno entre las instancias regionales y las locales, conflicto que era previsible, vid. E. BASSOT, «Le Comité des Régions - Régions françaises et Länder allemands face à un nouvel organe communautaire», en *RMCUE* nº 371, págs. 729-ss, en págs. 735-736, y A. MANGAS MARTÍN, «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», en G. C. RODRÍGUEZ IGLE-

En fin, entre las aportaciones del TUE es destacable la acentuación de la vinculación del objetivo de Cohesión a la integración económica, hecho que es nominalmente puesto de relieve por el artículo B del TUE, que asocia a la Cohesión con el Mercado interior y la Unión Económica y Monetaria (42), e indirectamente reconocido por el condicionamiento de las intervenciones del Fondo de Cohesión al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica previstas en el art.104C TCE, que puede motivar se suspendan los beneficios del Fondo a los países destinatarios (43).

III. LA PROBLEMÁTICA DE LA CONSECUCCIÓN EFECTIVA DE LA COHESIÓN ECONOMICA Y SOCIAL

Considerando que el principal problema que plantea este bloque intervencionista es su consecución práctica, veamos cuáles son, sobre la base de una definición de Cohesión económica y social, las actuaciones realizadas en torno a la consecución de este objetivo comunitario.

SIAS - D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Civitas, Madrid, 1993, págs. 161-ss., en págs. 192-193. El reglamento interno lo estableció el Comité de las Regiones en su tercera sesión plenaria los días 17 y 18 de mayo de 1994, y fue aprobado por el Consejo el 25 de mayo de 1994, DOCE L 132 de 27-05-94, págs. 49-54.

(42) Si bien no se plasmó formalmente esta idea en el TCE, ya que la Conferencia intergubernamental «rechazó cualquier vinculación de la cohesión económica y social con la Unión Económica y Monetaria», ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), pág. 183. Con todo, al igual que ocurrió con el AUE, que asoció los peligros del mercado interior al establecimiento del objetivo de Cohesión, al fijar la meta de la UEM estaba presente la idea de potenciar la Cohesión : «while EMU should ultimately bring benefits to all the Community, it would entail risks and costs for the weaker national economies and regions. This led to the inclusion in the Maastricht Treaty of a number of amendments to strengthen the cohesion provisions of the existing Treaty», T. O'DWYER, «The Mid-term Review and Future of the Reform of the Structural Funds» en *Administration* vol 41, nº 2, 1993, págs. 178-190, en pág. 180.

(43) Como establece el Protocolo en el pasaje reseñado en nota (33), condicionamiento que fue desarrollado extensamente en las Conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo (*Boletín de las CC.EE.* 1992-12, punto I.66), donde se estableció un procedimiento particular de aplicación del art. 104 C TCE para suspender ayudas del Fondo de Cohesión a Estados con déficit excesivo. Este procedimiento ha sido acogido por el art. 1 del Reglamento relativo al Instrumento Financiero de Cohesión (referido en Nota 77) y por los arts. 2 y 6 de la última propuesta relativa al Fondo de Cohesión (referido en Nota 80) —vid. la vinculación de los ámbitos de Cohesión y Unión económica que realiza el sexto considerando de esta propuesta.

1. *Las limitaciones jurídicas, económicas y políticas del concepto. La noción de «desigualdad política y socialmente tolerable».*

La Cohesión Económica y Social queda configurada en derecho originario de forma especialmente inconcreta. Jurídicamente, se presenta como un objetivo de difícil verificación de su aplicación y logros.

En primer lugar, no existe una definición de este concepto ni en derecho originario ni en derecho derivado, pues no llega a establecerse en qué consiste o debe consistir la Cohesión (44). Del art. 130A parece desprenderse que la Cohesión es algo ya existente, si bien requiere de una mayor intensidad o de un perfeccionamiento constante.

En realidad, el TUE no establece una *meta* a alcanzar, sino un *mandato de acción* genérico: desarrollar y proseguir la acción de refuerzo de la Cohesión (130A, primero). Este mandato de acción es objeto de una especificación de carácter regional, ya que la actividad a desarrollar es circunscrita a *reducir* diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y el retraso de las menos favorecidas (130A, segundo) (45).

Por tanto, el objetivo (de Cohesión) es la acción de refuerzo (de la Cohesión) —acción que consiste en reducir diferencias y retrasos entre regiones—. Se trata de la misma tautología de los arts. 2 y 3 TCE, que disponen que la Comunidad tiene por misión promover la Cohesión, y que para alcanzar este fin, su acción implica el fortalecimiento de la Cohesión.

En segundo lugar, la *actividad de reducir* en que consiste el objetivo es de por sí incierta, ya que, sin definición de la finalidad a alcanzar, «reducir» se configura como una acción permanente que, además, no posee unos mínimos elementos jurídico-económicos de referencia del objeto de reducción, y en particular de las nociones de «desarrollo» y de «retraso».

(44) «Il s'agit d'une situation -assez fréquente lorsqu'on approche des textes juridiques formels- où un certain degré d'ambiguïté dans la définition des concepts aide (...) soit à l'existence même du texte, soit à la clarification ultérieure et utile de la notion initialement formulée en des termes assez généraux» E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), pág. 157.

(45) La especificación del objetivo de Cohesión que hizo el AUE (*reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas*) fue muy limitadamente ampliada por el TUE (*reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, incluidas las zonas rurales*).

En tercer lugar, para desarrollar el objetivo *de reforzar reduciendo diferencias y retrasos regionales* se disponen unos medios (principalmente, contenidos en el art. 130 B, primer párrafo (46), pero no una estrategia concreta (las *condiciones y el ritmo previstos en el Tratado* que señala el art. 3 TCE).

En efecto, no existen referencias metodológicas sobre objetivos cuantificables, sistemas de evaluación, fechas o etapas de consecución, y control y vigilancia del objetivo comunitario, o cualquier especificación del mandato de acción de reducir diferencias. La única obligación que en este sentido asume la Unión Europea es la presentación por la Comisión de informes trianuales (47).

En cuarto lugar, se establecen unos medios para la actuación de refuerzo de la Cohesión (conducción y coordinación de las políticas económicas nacionales, políticas y acciones de la Comunidad, mercado interior, fondos e instrumentos de finalidad estructural), pero la especificación de cómo deben actuar es genérica y ambigua: con miras a alcanzar el objetivo (los Estados al conducir y coordinar las políticas económicas); teniendo en cuenta el objetivo y participando en su consecución (la Comunidad al formular y desarrollar políticas y acciones y al desarrollar el mercado interior); apoyando la consecución del objetivo (la Comunidad mediante la actuación de los Fondos).

El TCE parece sin embargo destacar uno de los medios de acción previstos, la intervención financiera estructural global de la CE, que ha sido implícitamente primada tanto en el AUE como por el TUE, que han

(46) El art. 130 B, segundo párrafo (referido en Nota 30), habla de los medios establecidos por este artículo para conseguir el objetivo de cohesión, medios que no son otros que los señalados en el primer párrafo del artículo.

(47) Referidos en el art. 130 B, segundo párrafo, referido en Nota (30). El TCE preve en efecto unos informes trianuales que son objeto de un liviano control por parte de instituciones y órganos, que se expresarán sobre estos informes, sin otra conclusión jurídica. El contenido de estos informes debe englobar los avances conseguidos y la contribución de cada medio al objetivo; eventualmente podrán ir acompañados de propuestas. ELORZA entiende que estas propuestas pueden ser importantes para corregir la no consideración cohesiva en las acciones y políticas comunitarias, *loc. cit.* (Nota 7), págs. 183-184. El Comité Económico y Social (Dictamen sobre la Cohesión económica y social *cit.* Nota 4, punto 12.7), propuso la creación de un comité de expertos independientes compuesto por científicos de la máxima autoridad, encargados de evaluar los progresos en la consecución de la Cohesión mediante la emisión de dictámenes que serían recogidos en informes anuales de la Comisión.

potenciado este ámbito mediante las sucesivas previsiones de reformas de los Fondos e instrumentos financieros (art. 130 D AUE y TCE), y de creación de un Fondo específico (el Fondo de Cohesión, art. 130 D TCE), y en general, con una atención particular a las posibilidades de acción financiera estructural (previsiones de los arts. 130 B, tercero, y 130 D, primero TCE).

Por otra parte, en el plano económico, las referencias del TCE a las desigualdades existentes que deben ser corregidas son escasas, mencionando el art. 130 A a regiones con diferentes niveles de desarrollo y regiones con especial retraso, y señalando el art. 130 D cuáles son los principales desequilibrios regionales, las regiones menos desarrolladas (que necesitan de desarrollo y de ajuste estructural) y las regiones industriales en declive (que necesitan una reconversión). Junto a esta constatación de las desigualdades existentes, únicamente se erige una voluntad de acción económica permanente para reducir diferencias y retrasos.

En este plano económico pueden señalarse algunas ideas, intentando dar contenido a la indefinición del concepto de Cohesión. De una parte, a la luz de la misma concepción de Cohesión de derecho originario, puede afirmarse que el objetivo de Cohesión no es un simple mecanismo de compensación financiera en el seno de la CE, al tratarse éste sólo de un elemento integrante de la acción de Cohesión, que se lleva a cabo por la acción de los fondos estructurales. Además, no es tampoco la idea consistente en llevar a cabo una completa homogeneización de las economías regionales y estatales de la CE, por su evidente sinsentido económico (48). Por otra parte, han sido apuntadas en el plano económico algunas ideas sobre el contenido positivo del objetivo de Cohesión que en términos generales expresan la noción de «reequilibrio o la convergencia real» (49), implicando la realización de un grado de integración más elevado de las economías nacionales y regionales, acompañado de un acercamiento progresivo de los niveles económicos y de los modelos de calidad de vida de las poblaciones (50), o la idea de que se trata de un movimiento dinámico y evolutivo hacia una mayor igual-

(48) Idea que apunta E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), pág. 158.

(49) «entendida como aproximación de los ingresos disponibles, de las estructuras económicas y sociales, de los niveles de bienestar y de las relaciones laborales», Comité Económico y Social, Dictamen sobre la Cohesión económica y social de 27 de febrero de 1992 *cit.* (Nota 4), punto. 12.1.1.

(50) E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), pág. 158.

dad (51). En cualquier caso queda claro que se trata de un objetivo económico a conseguir a largo plazo (52).

No conteniendo la Cohesión en el TUE un objetivo bien definido ni un proceso establecido de antemano, al tratarse de una acción económicamente global y jurídicamente ambigua, es el elemento político el único que puede dar contenido al concepto y al proceso a seguir para su concreción práctica.

En efecto, etimológicamente, la cohesión que mantiene la unión de una entidad sólo tiene sentido por oposición a la eventual inexistencia de la unión (53). Siendo en la UE la inexistencia de su unión un concepto de determinación política, la existencia y condiciones de la cohesión que mantienen su unión tienen asimismo una naturaleza política. Se trata en realidad de un principio erigido por oposición (54) a un riesgo político: la amenaza de ruptura pura y simple de la UE por causa del desequilibrio entre regiones y Estados (55). Será entonces al ámbito político al que le corresponda decidir el nivel de diferencias regionales que evita la no Cohesión.

(51) A. J. MARQUES MENDES, *loc. cit* (Nota 26), pág. 18.

(52) La propia Comisión subraya el aspecto temporal diferenciador con el Mercado interior: «El compromiso contenido en el Acta Unica de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad no tiene la misma naturaleza que el de consolidar el mercado único el 31 de diciembre de 1992. La cohesión requiere tiempo y no puede conseguirse en un periodo tan breve» «Del Acta Unica al post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones», Comunicación de la Comisión COM (92) 2000, en *Boletín de las Comunidades Europeas* Suplemento 1/92, pág. 22. De igual forma, el Informe *Una nueva estrategia para la Cohesión Económica y Social después de 1992*, Parlamento Europeo, serie política regional y transporte, nº 19, 1991, pág. 20, señala que «La transformación de las economías regionales menos competitivas no lleva meses, sino décadas».

(53) «Acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están formadas; enlace de dos cosas; unión íntima entre las moléculas de un cuerpo; fuerza de atracción que las mantiene unidas», es la definición de «cohesión» que proporciona la vigésima primera edición del DRAE.

(54) E. VOGEL-POLSKY y J. VOGEL señalan que el concepto «n'a de signification que par opposition au danger de dislocation que le maintient et, a fortiori, l'aggravation des écarts existantes comportent» en *L'Europe sociale 1993: illusion, alibi ou réalité ?*, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 1991, pág. 18.

(55) «si le principe de cohésion n'est pas assumé en tant qu'objectif stratégique central et si, par conséquent, il ne vient pas à être assuré de manière convaincante, une désagrégation Nord/Sud au sein de la Communauté risque de devenir inévitable», E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), detallando a continuación las consecuencias negativas que este fracaso tendría institucionalmente en el proceso de toma y aplicación de decisiones, pág. 162.

Siendo el sistema económico por naturaleza desequilibrador, la Cohesión pretende entonces combatir los desequilibrios (reconocidos por el TCE como ya existentes) para mantenerlos en los niveles y condiciones que resulten políticamente tolerables por aceptados por los pueblos de los Estados miembros. En este sentido, la Cohesión económica y social puede ser definida como la desigualdad política y socialmente tolerable en el espacio de la Unión (56), principio que tiene como transfondo la idea de solidaridad (57).

En cuanto principio político, entonces, puede permitir lecturas diferentes de la noción de desigualdad y de la estrategia que debe seguirse para su remoción (58), desde posiciones que incluyen a las consecuen-

(56) Es la definición más aceptada: «*Se trata en realidad de un concepto político que indica el grado de disparidad 'política y socialmente tolerable' entre las regiones, variable con el paso del tiempo y que se hace más restrictivo a medida que se consolida la Unión económica y política de la Comunidad*» Comité Económico y Social, Dictamen sobre la Cohesión económica y social de 27 de febrero de 1992 cit. (Nota 4), punto. 12.1.1.; «*El grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables*», Informe *Una nueva estrategia...*cit. (Nota 52), pág. 13; las mismas palabras utiliza ELORZA, vid. nota (57).

(57) «*...en toda Unión Política, y es evidente que la Comunidad tiene per se una vocación de orientarse a un esquema «federalizante», es imprescindible que actúen mecanismos de solidaridad que reduzcan y suavicen los procesos de ajuste y las diferencias de riqueza o de renta estatales o regionales. Una Unión Política, si quiere sobrevivir, debe contener elementos de cohesión que impidan que las diferencias de renta y de bienestar aumenten por encima de niveles que se juzguen económica y políticamente intolerables» «La cohesión es un concepto fundamentalmente político (¿qué diferencias de renta y de riqueza se aceptan en un sistema político y cuáles provocan situaciones de marginación, rechazo o incluso actitud regresiva contra el sistema?) y relativo (no es tanto un nivel determinado sino una comparación con la situación de los demás)» ELORZA CAVENGT, loc. cit. (Nota 7), pág. 167. Para el Parlamento Europeo «*El proceso de desarrollo económico es de por sí desequilibrado (...). La mayoría de los Estados, al tratar de fomentar una mayor tasa de crecimiento, redistribuyen los beneficios más equitativamente mediante los impuestos, el gasto público y la intervención directa. No sólo le falta a la Comunidad Europea un mecanismo de redistribución semejante, sino que las disparidades son mayores que en la mayoría de los Estados y el proceso de integración tiende a exacerbarlas*» en *Una nueva estrategia...* cit. (Nota 52), pág. 13.*

(58) «*On parle de cohésion économique et sociale pour désigner l'intention d'assurer cette complémentarité de l'économique et du social devant tous les risques de dérapage possibles, entre Etats, régions ou catégories de la population. Mais le concept sert en même temps à masquer la diversité des options prises pour incarner cette intention*» E. VOGEL-POLSKY y J. VOGEL, *L'Europe sociale...*cit. (Nota 54), pág. 17.

cias del principio general de equidad (59) a las que hacen hincapié en el sentido amplio del plano social (60), y a otras que priman el libre juego de las fuerzas de mercado (61). Ello hace que en realidad el objetivo no pueda perfilarse sino con el transcurso del tiempo (62), por lo que serán progresivas decisiones de naturaleza política las que establezcan la meta y estrategia a seguir para ir concretando la acción de reducir diferencias regionales en que consiste el objetivo (63).

(59) Así, se trataría de una cierta idea equitativa «*Nosotros queremos que el Tratado (TUE), por consiguiente, esté impregnado por esa filosofía de la Cohesión que se puede expresar de manera moderada y evolutiva, pero que evite el riesgo que hoy vivimos, que países que pueden tener un 30, un 40 o un 50 por 100 más de renta que otros países, sean, sin embargo, perceptores netos, desde el punto de vista de su balance presupuestario con la Comunidad, en tanto que los países con esos menos 30 o menos 40 por 100 de nivel de renta estén en equilibrio o estén con el riesgo de tener que ser no perceptores netos sino aportadores netos a la Comunidad*» (F. GONZÁLEZ: «¿Qué podemos esperar de Maastricht? España ante la Unión Europea», en *Tiempo de Paz* n° 22, invierno 1991-92, págs. 21-22). La misma idea de equidad como componente del concepto de Cohesión en ELORZA CAVENGT, *loc. cit.* (Nota 7), págs. 159-161. Estos aspectos presupuestarios son, en efecto, una consecuencia del principio de equidad, implícito en una visión amplia del concepto de Cohesión, vid. el Informe *Una nueva estrategia... cit.* (Nota 52), pág. 18.

(60) El Parlamento Europeo subraya otras dimensiones de la Cohesión y la necesidad de ampliar su gama de objetivos: «*La cohesión social requiere algo más que medidas económicas y hace extensiva la necesidad de apoyo estructural a los ámbitos de la salud, los servicios sociales y otros aspectos de la mejora de la calidad de vida*» «*Se ha tendido a hacer hincapié en los aspectos económicos de la cohesión, en parte porque son más fáciles de medir y porque es más fácil demostrar cómo contribuyen al crecimiento regional. No obstante, los aspectos sociales relativos a la calidad de vida de todos los habitantes de la Comunidad (...) son una parte integrante para garantizar la aplicación del artículo 130 A y la consecución de un desarrollo armónico*» en *Una nueva estrategia... cit.* (Nota 52), págs. 15 y 18, incidiendo en la igualdad de oportunidades y llegando a proponer la introducción de un nuevo instrumento (un fondo de bienestar social y de seguridad social) para ayudar a las familias más pobres de la Comunidad. E. VOGEL-POLSKY y J. VOGEL, *L'Europe sociale...cit.* (Nota 54), aunque admiten que el AUE rechazó la inclusión y especificación literal en el objetivo de los aspectos sociales, los consideran necesarios sin embargo para evitar el «dumping social» que puede promover la Cohesión económica y social, págs. 16 a 18. Subrayando los aspectos sociales, igualmente, A. SÁNCHEZ BLANCO, *loc. cit.* Nota (7).

(61) Una reafirmación de las virtudes de la libre competencia en el mercado único como la mejor estrategia para el logro de la Cohesión en J. D. PALEOCRASSAS, «*Economic and Social Convergence in the Community - A Myth or a Real Prospect?*», *Studia Diplomatica* vol. XLII, 1989, n° 2, págs. 159-170.

(62) E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), págs. 157-158.

(63) Obsérvese el sesgo que adopta para la Comisión el concepto de Cohesión en el contexto europeo de creciente desempleo de 1994: «*En asociación con los Estados miembros,*

2. *Las intervenciones realizadas y las actuaciones de futuro*

Ante la indefinición del objetivo de cohesión, su alcance concreto sólo podemos medirlo analizando la aplicación realizada de los medios de acción previstos por el TUE. Hasta el momento, las principales aportaciones han venido de la mano de la reforma y replanteamiento general de la actuación financiera de los Fondos estructurales —al objeto de mejorar la eficacia de sus resultados mediante una mejor gestión, dotación y organización— y de las acciones enmarcadas en el Fondo de Cohesión, donde sin duda más claramente se ha avanzado cuantitativamente, hecho motivado por los mandatos explícitos y concretos del Tratado (64).

A. Las reformas de los Fondos estructurales

En aplicación del art. 130 D introducido por el AUE, la primera reforma de los Fondos tuvo lugar en 1988 para el período 1989-1993, y se llevó a cabo mediante la adopción del Reglamento-marco de los Fondos estructurales, del Reglamento de aplicación de éste, relativo a la actividad de los tres fondos y a la coordinación de éstos con el BEI, así como de tres Reglamentos verticales para cada Fondo (65).

las empresas o las regiones (...) promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diferentes regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, incluidas las zonas rurales, así como las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, y promover un entorno favorable para el empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar la adaptación a los cambios industriales y a la evolución de los sistemas de producción» (subrayado nuestro), Programa Legislativo de la Comisión para 1994, DOCE C 60 de 28 de febrero de 1994, en pág. 15. «*la cohesión (...) (tiene como) objetivo ofrecer a los ciudadanos igualdad de oportunidades a la hora de disfrutar de las ventajas de la integración económica» XXVI Informe General sobre la actividad de las CCEE - 1993*, p. 383, destinando a los ciudadanos la igualdad de oportunidades que el PE había reclamado en los mismos términos para las regiones en su Resolución de 22 de enero de 1993 sobre «La Cohesión en la perspectiva de la realización del Mercado Único y de la Unión Económica y Monetaria», DOCE C 42 de 15.02.93, págs. 232 a 236, en 234.

(64) Vid. sobre este particular las sugerencias del Informe Padoa-Schioppa *cit.* (Nota 25), págs. 34-36.

(65) Reglamento (CEE) n° 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos

La reforma operada en la acción estructural (66) se encuentra presidida por la idea central de que los instrumentos comunitarios, para contribuir a la convergencia de las economías y a la Cohesión Económica y Social, deben actuar coherentemente con las políticas comunitarias y nacionales, actuando principalmente de forma descentralizada. De esta idea derivan una serie de principios, y que van referidos principalmente a las ideas de cooperación, concentración y programación, que se constituyen en los ejes de filosofía de acción.

En primer lugar, la idea de cooperación (partenariat) de la Comunidad con las instancias estatales, regionales y locales en la acción regional, se introduce al mayor nivel. Se trata de la consecuencia tanto del proceso general de descentralización político-administrativa ocurrida en todos los países como de la necesidad de eficacia en la intervenciones, que exige asociar a las instancias más directamente afectadas (67).

En segundo lugar, se establece como principio general la concentración de intervenciones, señalando cinco objetivos prioritarios de for-

financieros existentes (*DOCE* L 185 de 15 de julio de 1988, págs. 9-20). Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales, y por otra parte, de éstas con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes (*DOCE* L 374 de 31 de diciembre de 1988, págs. 1-14). Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al FEDER (*DOCE* L 374 de 31 de diciembre de 1988, págs. 15-20). Reglamento (CEE) n° 4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al Fondo Social Europeo (*DOCE* L 374 de 31 de diciembre de 1988, págs. 21-24). Reglamento (CEE) n° 4256/88 del Consejo de 19 de diciembre de 1988 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sector Orientación (*DOCE* L 374 de 31 de diciembre de 1988, págs. 25-28).

(66) Vid. COMISIÓN, *Vade-Mecum sur la réforme des fonds structurels communautaires*, OPOCE, Bruselas, 1989.

(67) Vid J. VAN GINDERACHTER, «Les instruments de l'intégration régionale: les fonds structurels de la Communauté européenne - aspect communautaire» en *Les implications administratives de l'intégration économique régionale: l'exemple de la CEE* Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, 1991, págs. 183-195, en págs. 191-ss.

ma horizontal para todas las intervenciones comunitarias y nacionales (68).

En tercer lugar, se pretende la programación y la coherencia con las políticas comunitarias y con las políticas regionales nacionales, mediante un esquema procedimental común (69).

(68) Los objetivos son los siguientes: desarrollo y reajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1); reconversión de regiones (objetivo nº 2); combatir el paro de larga duración (objetivo nº 3); facilitar la integración profesional de los jóvenes (objetivo nº 4); reforma de la PAC: adaptación de estructuras agrarias y fomento del desarrollo de las zonas rurales (objetivos nº 5a y 5b). El FEDER queda asignado para ayudar a los objetivos 1, 2 y 5 b, teniendo el BEI y los otros instrumentos financieros una misión general de apoyo.

(69) Que consiste básicamente en el siguiente proceso: una vez delimitado el ámbito de acción (para el objetivo nº 1, la lista de regiones recogidas en el Anexo del Reglamento-marco; para el objetivo 2, las zonas y regiones que fije la Comisión; para el objetivo 3 y 4, las orientaciones generales plurianuales que determine la Comisión; para el 5, las zonas que igualmente determine la Comisión), los Estados miembros presentan a la Comisión, respectivamente, sus planes de desarrollo regional, de reconversión regional, de lucha contra el desempleo de larga duración, de integración profesional de los jóvenes y de desarrollo rural que habrán de incluir, en cualquier caso, una descripción de las líneas de actuación prioritarias, las formas de intervención y financiación, así como la indicación de los Fondos y otros instrumentos financieros que se preve utilizar. La Comisión valora la coherencia de estos planes, y, en colaboración con las autoridades competentes del Estado, y tras consultas a lo Comités previstos (el art. 17 del Reglamento marco establece un Comité consultivo para los objetivos 1 y 2, y un Comité de gestión para el objetivo nº 5; para los objetivos 3 y 4, permanece el Comité del art. 124 TCEE), establece el «Marco comunitario de apoyo» a las intervenciones estructurales comunitarias. Este marco habrá de incluir: las líneas de actuación prioritaria de la intervención comunitaria, las formas de intervención, el plan de financiación y la duración de las intervenciones. Los Marcos comunitarios de Apoyo se configuran como la estructura *«que garantiza la coordinación de la ayuda estructural comunitaria en favor de los objetivos contemplados en el art. 1, que se pretendan alcanzar en una determinada región»*, principalmente regulados en el Reglamento 4253/88, de aplicación del Reglamento marco sobre coordinación de Fondos estructurales, *cit.* (Nota 65). Estos Marcos Comunitarios de Apoyo, cuyas intervenciones han de realizarse principalmente a través de Programas Operativos (pudiendo éstos adoptar un enfoque integrado de actuación), son elaborados en estrecha concertación con las autoridades competentes internas (regiones, entes locales, etc -art. 8,1 del Reglamento de aplicación), y aprobados mediante Decisión por la Comisión: *«La Decisión de la Comisión relativa al Marco Comunitario de Apoyo se comunicará en forma de Declaración de Intenciones al Estado Miembro. Dicha Declaración se publicará en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas»* Por lo demás, interesa destacar que, para la aplicación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, los interlocutores (Estado, CE, entes territoriales) definen con precisión sus competencias respectivas y establecen los adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación

En cuarto lugar se pretende mejorar los aspectos financieros de actuación, tanto en lo que respecta a la gestión de los Fondos (medidas de seguimiento y evaluación más completas y perfiladas que en la normativa anterior), como en relación a los créditos disponibles (70), y al establecimiento de una serie de criterios para modular el porcentaje de participación comunitaria en la financiación de las medidas (71).

Esta primera reforma operada de los fondos estructurales presentaba sin embargo serias disfunciones, principalmente de carácter técnico (72). Tras la evaluación formal de la reforma anterior, valorada po-

(estableciendo para ello un Comité de seguimiento del Marco Comunitario de Apoyo, compuesto por representantes de la Comisión, del BEI y del Estado miembro -incluidos los representantes de entidades territoriales competentes). Ver para el caso español el *Marco Comunitario de Apoyo (1989-1993)* para los objetivos nº 1 y 5 b, OPOCE, Luxemburgo, 1990 y 1991; *Marco Comunitario de Apoyo (1989-1991)* para el objetivo nº 2, OPOCE, Luxemburgo, 1990; *Marco Comunitario de Apoyo (1991-1993)* para el objetivo nº 5 a, OPOCE, Luxemburgo, 1992.

(70) Idea que permitió una duplicación de fondos de 7000 Mecu a 14000 Mecu (1987-1992). Vid. en este sentido el Acuerdo Interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario de 29.06.1988, DOCE L 185 de 15.07.1988, págs. 33-37. El objetivo nº 1 es el que salió más directamente beneficiado de estas disposiciones.

(71) Criterios que van referidos a la gravedad de los problemas regionales específicos, a la capacidad financiera del Estado miembro, al interés particular de las medidas desde un punto de vista comunitario, al interés desde un punto de vista regional y sectorial, y a las características propias de los tipos de medidas previstas. Se pretende, por otra parte, asegurar una mayor articulación de subvenciones y préstamos para limitar el coste presupuestario de la intervención comunitaria. La participación comunitaria tiene por su parte sus propios principios de acción. Los límites de participación varían según se trate de regiones del objetivo nº 1 o de los otros objetivos; para las primeras, un máximo del 75% del coste total y, como norma general, un mínimo del 50% del gasto público; para las segundas un máximo del 50% del coste total, y como norma general, un mínimo del 25% del gasto público (excepcionalmente la financiación de estudios preparatorios y de medidas de asistencia técnica puede cubrir el 100% del coste total).

(72) Junto a los aciertos indudables, existían elementos gravemente distorsionadores, como la falta de transparencia e información, la facilidad en la práctica para eliminar el elemento de concentración de intervenciones —muchas veces por causa de unas administraciones dispares y desacostumbradas a la acción programada—, aparte de la ausencia de una estrategia comunitaria de desarrollo y la falta de recursos. En estos defectos incide el Informe de la Comisión sobre *La Réforme des Fonds Structurels: un outil pour la Cohésion Économique et Sociale* OPOCE, Bruselas, 1992. Tras hacer una valoración de los dos primeros años de aplicación de la reforma de los Fondos (1989-1990), el estudio llega

sitivamente (73), se lleva a cabo en 1993 sobre la base del art. 130 D TCE la segunda reforma de los Fondos estructurales para el período 1994-1999, mediante los seis reglamentos de julio de ese mismo año (74),

a la conclusión de la necesidad de una mejora de la reforma, particularmente, aparte de los defectos ya mencionados, por el bajo nivel de utilización de la asistencia técnica, la excesiva complejidad de procedimientos extremadamente innovadores, y el bajo nivel de aplicación efectiva de la cooperación. La misma Comisión, aún derrochando optimismo al hacer una valoración de la reforma de los Fondos, reconoció que se debían introducir mejoras en el sentido apuntado (simplificación de procedimientos, refuerzo de la cooperación, evaluación sistemática y mayor flexibilidad, más la creación de un nuevo objetivo para las medidas estructurales del sector pesquero) («Del Acta Unica...cit. (Nota 52), págs. 23, 33, y 31). F. CELIMENE - C. LACOUR, «La Réforme des Fonds Structurals Européens: elements d'une théorie du Développement Régional Communautaire», en *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº 2, 1991, págs. 183 - 219, particularmente págs. 205 y 211-212, ponen de relieve que el balance de la reforma de los Fondos es doble, observándose un balance positivo en la medida en que las intervenciones comunitarias en el nuevo marco han actuado de catalizador y levadura de la acción económica, pero un balance negativo en la medida en que se arrastran los mismos problemas desde las primeras experiencias de coordinación de Fondos de los PIM. Parecidos defectos señala el Dictamen del Comité económico y social cit. (Nota 4), puntos 12.6.1 y ss; este Dictamen, que incide especialmente sobre la falta de recursos disponibles, pone de relieve que la administración pública, particularmente la regional y local, es pieza clave en el desarrollo regional (punto 1.2.14), de tal forma que sin capacidad de programación se dificulta el acceso a las fuentes de financiación, el nivel de absorción es bajo, y se despilfarran y dispersan las energías. Una visión general de la situación actual de la acción regional en la CE, comunitaria y estatal, en *Journal of Regional Policy* vol 12, 3-4/1992, monográfico «European Regional Incentives 1992-1993».

(73) Esta evaluación fué efectuada en virtud de la previsión contenida en el Protocolo sobre Cohesión, que dispone: (los Estados) «*Reafirman la necesidad de proceder a una profunda evaluación del funcionamiento y de la eficacia de los fondos estructurales en 1992 y la necesidad de reconsiderar con ese motivo el volumen adecuado de los citados fondos según los cometidos de la Comunidad en el ámbito de la cohesión económica y social*» (según ELORZA CAVENGT, «Este párrafo se introdujo para dejar claro que el nuevo Fondo de Cohesión era un instrumento adicional a los tres Fondos Estructurales ya existentes y que estos deberían continuar desarrollándose de acuerdo con su propia dinámica», en loc. cit. Nota 7, pág. 179). La evaluación fué aprobada por la Comisión el 18 de marzo de 1992 («Políticas estructurales de la Comunidad: balance y perspectivas», COM(92) 84, *Boletín de las CC.EE.* 1992-3, punto 1.1.5, vid. sobre este particular la opinión del PE en su Resolución de 22 de enero de 1993, DOCE C 42 de 15.02.93, págs. 211-222).

(74) El Consejo Europeo de Edimburgo dio un mandato a la Comisión para llevar a cabo una revisión de los reglamentos de los Fondos (*Boletín de las CC.EE.* 1992-12, punto I.55 y *RIE* 1993-1, pág. 369). La Comisión llevó a cabo una evaluación y propuesta de reforma de los Fondos en febrero de 1993 (*Boletín de las CC.EE.* 1993-1/2, punto 1.2.121), sentando las bases de la nueva reforma de julio de 1993. El DOCE L 193 de 31 de julio de 1993 contiene los nuevos 6 reglamentos: Reglamento (CEE) nº 2080/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993,

que, globalmente, pretenden mejorar los procedimientos de actuación, confirmando y reforzando los principios básicos de la reforma de 1988 (75).

por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo referente al instrumento financiero de orientación de la pesca, págs. 1-ss. Reglamento (CEE) nº 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 2052/88 relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes, págs. 5-ss. Reglamento (CEE) nº 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4253/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las intervenciones de los Fondos estructurales, y por otra parte, de éstas con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes, págs. 20-ss. Reglamento (CEE) nº 2083/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4254/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEDER, págs. 34-ss. Reglamento (CEE) nº 2084/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, por el que se modifica el Reglamento (CEE) nº 4255/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo, págs. 39-ss. Reglamento (CEE) nº 2085/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento (CEE) nº 4256/88 por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, sector Orientación, págs. 44-ss.

(75) Los principios básicos de la reforma de 1993 pueden verse en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo, *Boletín de las CCEE* 1992-12, punto 1.55 y en *RIE* 1993-1, pág. 369. Resumiremos las principales novedades de esta reforma con las siguientes ideas. Se amplía el periodo de acción (1994-99) para acomodarse a perspectivas financieras establecidas en esta misma reunión del Consejo Europeo. Se acogen las previsiones de mayor flexibilidad y modulación de los niveles de participación de la Comunidad contenidas en el Protocolo de Cohesión (Previsiones contenidas en los párrafos siguientes: «*Manifiestan su propósito de conceder un mayor margen de flexibilidad al asignar medios financieros procedentes de los fondos estructurales, al objeto de tener en cuenta necesidades específicas no satisfechas en el marco de la reglamentación actual de los fondos estructurales. Declaran su disposición a modular los niveles de participación de la Comunidad en el marco de programas y proyectos de los fondos estructurales, al objeto de prevenir incrementos excesivos en los gastos presupuestarios en los Estados miembros menos prósperos.*»). Se simplifican los procedimientos de la fase de programación, y se operan ciertas modificaciones en cuanto a la elegibilidad de las acciones por objetivos. Se modifica el contenido de los objetivos n.º 3, 4 y 5a, en una suerte de reflejo de los tiempos; así, el objetivo n.º 3 tiene ahora como misión combatir el paro de larga duración, facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral -antes contemplaba sólo al paro de larga duración; en cuanto al objetivo n.º 4, tiene ahora como misión la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales -antes, contemplaba la integración profesional de los jóvenes; el objetivo 5a cuenta ahora con un

B. El Fondo de Cohesión. El Instrumento Financiero de Cohesión

La instauración de este Fondo ha sufrido diversos retrasos, motivados principalmente por los problemas relativos a la ratificación del TUE, al debate sobre su dotación presupuestaria, y a la tardanza en la constitución del Comité de las Regiones, provocando la demora en la adopción del reglamento instaurador del Fondo, que según la previsión del art. 130 D debía entrar en vigor antes de 31 de diciembre de 1993, lo que llevó al Consejo Europeo de Edimburgo a decidir instaurar un instrumento provisional (76), el Instrumento financiero de Cohesión, que ha estado actuando a la espera de la adopción definitiva del Fondo de Cohesión.

El Instrumento financiero de Cohesión, creado en abril de 1993 sobre la base del art. 235 TCE (77), recoge los acuerdos del Consejo Europeo, estableciendo la financiación de acciones en los términos previstos para el Fondo de Cohesión (78), por lo que ha conocido ya de apli-

instrumento para las inversiones en el sector de la pesca, al objeto de facilitar la reconversión en este sector. Por otra parte, se procura una mayor coherencia con las otras acciones comunitarias, y en especial en materia de medioambiente y de ayudas de Estado. Se refuerza la cooperación, que comprende ahora a los interlocutores económicos y sociales en la programación, seguimiento y evaluación de acciones cofinanciadas. Se refuerzan las medidas de seguimiento, evaluación y control financiero, definiendo con mayor precisión las responsabilidades respectivas de los participantes, en una aplicación del Principio de subsidiaridad.

(76) Aunque el Consejo Europeo de Lisboa de junio de 1992 decidió la puesta en marcha del Fondo para 1993, en el contexto de la decisión de llevar a cabo la cuarta ampliación de la CE (*Boletín de las CC.EE.* 1992-6, punto I.1, en concreto puntos I.4 y I.5 y en *RIE* 1992-2, pág. 727), fue el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992 el que decidió la dotación final y regulación completa del futuro Fondo de Cohesión, así como la creación de un Instrumento financiero provisional de cohesión, vid. *Boletín de las CC.EE.* 1992-12, puntos I.61 a I.70, y I.54.

(77) Reglamento 792/93 del Consejo de 30 de marzo de 1993, *DOCE* L 79 de 1 de abril de 1993, págs. 74-79. Como antecedentes, ver la propuesta de 5 de enero de 1993, *DOCE* C 38 de 12 de febrero de 1993, págs. 18-20, y la propuesta modificada de 22 de marzo de 1993, *DOCE* C 107 de 17 de abril de 1993, págs. 6-9.

(78) Destaquemos que el Reglamento incluye en su Anexo I el acuerdo político al que se había llegado sobre el reparto de los recursos: 52 a 58% (España); 16 a 20% (Grecia y Portugal); 7 a 10% (Irlanda); igualmente el art. 3 recoge la dotación de recursos financieros correspondiente a 1993 y 1994 acordada en Edimburgo: 1500 y 1750 millones de Ecus. Los arts. 1 y 2 especifican la Definición y ámbito de aplicación del Reglamento y los Proyectos

caciones concretas (79). Por su parte, el Fondo de Cohesión se perfila como un instrumento jurídico autónomo y flexible que permitirá una gran participación comunitaria en acciones relativas al medio ambiente y a infraestructuras de transporte (80).

subvencionables, limitados a proyectos en el sector del medio ambiente y a proyectos de infraestructura de transporte de interés común. Al ser un Reglamento autónomo, son muy detalladas las disposiciones relativas a la aprobación de proyectos (art. 8) y a los temas financieros, de seguimiento y evaluación (art. 9). Se preve la elaboración de un informe anual por la Comisión sobre las actividades de este Instrumento, que será presentado al PE, Consejo y Comité Económico y Social. El instrumento se preveía permaneciera vigente hasta la entrada en vigor del Reglamento del Fondo «y a más tardar, hasta el 1 de abril de 1994» (art. 11). La demora referida provocó la prórroga del Instrumento hasta el 31 de diciembre de 1994 por el Reglamento (CE) n° 566/94 del Consejo de 10 de marzo de 1994, DOCE L 72 de 16 de marzo de 1994, pág. 1.

(79) El DOCE L 308 de 13 de diciembre de 1993 recoge diversas decisiones de la Comisión de 29 de julio de 1993, relativas a concesiones de ayudas del instrumento financiero de cohesión a proyectos en Irlanda, Portugal y España, el DOCE L 63 de 7 de marzo de 1994 contiene varias decisiones de la Comisión de 20 de octubre de 1993, relativas a concesiones de ayudas a proyectos en Irlanda, Portugal y Grecia, y el DOCE L 118 de 7 de mayo de 1994 contiene diversas concesiones de ayudas a los cuatro Estados beneficiarios.

(80) Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establece un Fondo de Cohesión, DOCE C 39 de 9.2.94, págs. 6-11, presentada por la Comisión el 18 de enero de 1994, acompañada de una propuesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento del Fondo, *Ibidem* págs. 12-16. La propuesta de Reglamento sobre el Fondo de Cohesión especifica claramente que «Hasta finales de 1999 sólo tendrán derecho a ser beneficiarios de la ayuda del Fondo los cuatro Estados miembros que cumplen actualmente el criterio relativo al PNB (...). Estos Estados miembros son Grecia, España, Irlanda y Portugal» (art. 2), recogiendo el art. 4 la asignación de recursos disponibles acordada en Edimburgo (escalonadamente, desde 1993 a 1999, respectivamente, 1500, 1750, 2000, 2250, 2500, 2550 y 2600 Mécus), así como la distribución indicativa de recursos mencionada para el Instrumento financiero de Cohesión (vid. Nota 78). Las acciones que pueden financiarse son objeto de una especial especificación en el art. 1; se trata, además de estudios preparatorios y medidas de asistencia técnica, de «proyectos de medio ambiente que contribuyan a alcanzar los objetivos del art. 130R del Tratado, incluidos los proyectos derivados de medidas adoptadas con arreglo al artículo 130S del mismo» y de «proyectos de interés común en materia de infraestructuras de transporte, financiados por los Estados miembros y que se ajusten de forma reconocida a las orientaciones recogidas en el artículo 129C del Tratado; si el Consejo no hubiere adoptado o la Comisión no hubiere propuesto aún dichas orientaciones, se podrán financiar otros proyectos de infraestructuras de transporte que contribuyan a alcanzar los objetivos del artículo 129B del Tratado». Las acciones tendrán un elevado índice de participación comunitaria, entre el 80 y el 85% de los gastos públicos, según especifica el art. 7 de la propuesta. Se ha preferido, a diferencia del Instrumento provisional, especificar en otro Reglamento, el de aplicación, las disposiciones técnicas relativas a evaluación, compromisos, pagos, utilización del ecu,

C. Los otros medios del objetivo de Cohesión

Independientemente de la acción de los Fondos e instrumentos financieros, existen como hemos visto otros medios para la consecución del objetivo de Cohesión. La actividad en estos otros ámbitos ha sido sin embargo enormemente escasa debido, principalmente, al exclusivo enfoque de intervención financiera que, con cierta base en el TCE, se ha dado al objetivo de Cohesión. Igualmente, hemos de considerar la ausencia de una práctica de análisis de impacto regional en la actividad de las grandes variables macroeconómicas (mercado interior, políticas comunitarias, políticas económicas nacionales), que tiene su explicación en el hecho de que la corrección de desequilibrios regionales pretende ser un principio intervencionista que jurídicamente entra en confrontación con las grandes líneas de funcionamiento del sistema económico, que son liberalizadoras.

Así el objetivo no ha recibido la menor atención en la conducción y coordinación de las políticas económicas nacionales (81). Donde sí el objetivo podía haber tenido una plasmación práctica importante era al considerar la Cohesión al formular y desarrollar las políticas y acciones comunitarias y desarrollar el mercado interior (82), idea en la que el TCE ha insistido (83), y donde la Comisión (84) poseía un margen

seguimiento y control, debido al gran detalle de su contenido, al ser un Fondo autónomo. Como propuestas anteriores, ver la de 7 de septiembre de 1992, DOCE C 248 de 25 de septiembre de 1992, págs. 14-17, así como la propuesta modificada de 5 de enero de 1993, DOCE C 38 de 12.2.1993, págs. 21-24. Encontrándose en prensa esta publicación ha sido adoptado el Reglamento definitivo del Fondo, Reglamento (CE) n.º 1164/94 del Consejo de 16 de mayo de 1994 por el que se crea el Fondo de Cohesión, DOCE L 130 de 15-05-94; págs. 1-13, tras el Dictamen favorable del Comité de las Regiones de 5 de abril de 1994 (agence Europe n.º 6204).

(81) Hecho especialmente descuidado y que ha llevado al PE a pedir *«que el Consejo adopte las decisiones necesarias para fomentar la coherencia de las políticas de los Estados miembros con el objetivo de cohesión y su coordinación con las políticas y medidas de la Comunidad»*, Resolución sobre la cohesión económica y social de 24 de junio de 1993, DOCE C 194 de 19.7.93, pág. 221.

(82) Subraya especialmente este aspecto E. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «La Cohesión Económica y Social en el Acta Unica Europea», *Noticias CEE* n.º 51, 1989, págs. 47-56.

(83) Recordemos que la nueva redacción del art. 130 B incluye ahora la obligación de considerar el objetivo *al formular* y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad.

(84) Observa acertadamente ELORZA (*loc. cit.* nota 7, pág. 182) que la obligación de considerar al objetivo de Cohesión *al formular* las políticas comunitarias y el Mercado interior alcanza también al Consejo y al PE.

de acción muy considerable que ha incomprensiblemente infrautilizado (85). El uso de este medio es no sólo jurídicamente obligatorio por mandato expreso del TCE, sino técnicamente necesario para acoger y articular coherentemente el principio de Cohesión —que es un contrasentido básico con las pretensiones liberalizadoras del Tratado— con la acción jurídica de la CE en sus políticas y Mercado interior, especialmente en materias donde las contradicciones son más espectaculares, como es el caso de las ayudas de Estado (86).

(85) En este sentido, ELORZA señala que «*la cohesión económica y social debía impregnar todas las políticas comunes y el Mercado Interior. Este artículo (el 130B) nunca fue aplicado ni por la Comisión ni por el Consejo de Ministros. Al contrario las políticas comunes y las propuestas tendientes a la realización del Mercado Interior se continuaron realizando en base a planteamientos de horizontalidad y de estricta igualdad entre los Estados miembros sin introducir ningún elemento cohesivo*», y que durante el periodo 1987-1992 no se tuvieron en cuenta «*en ningún caso, elementos cohesivos al ir aprobando la legislación comunitaria (distintas políticas comunes), o al adoptar las propuestas contenidas en el Libro Blanco del Mercado Interior para la realización del gran espacio económico establecido en el art. 8A del Tratado*», y que más bien los períodos derogatorios y las modulaciones para algunos países más desfavorecidos, siempre temporales, se fueron aprobando caso por caso por aplicación del artículo 8C del Tratado, en *loc. cit.* (Nota 7), pág. 161 y ss y 164. En 1992 la Comisión reconoció que sólo había tenido en cuenta el mandato del art. 130 B en las medidas de aplicación de la política de competencia y en las propuestas de reforma de la PAC, cfr. «*Del Acta Unica al post-Maastricht: los medios...*», *cit.* (Nota 52), pág. 31, y de hecho en su Programa Legislativo para 1993 este factor está ausente en el capítulo de Cohesión (DOCE C 125 de 6 de mayo de 1993, pág. 20), así como en el Programa Legislativo para 1994 *cit.* (Nota 63). Parece que, tras una primera etapa donde realizó estudios de envergadura sobre la repercusión regional de otras políticas comunitarias (vid. el *Informe General sobre la actividad de las CCEE* (1987, puntos 457-458) (1988, puntos 512-513) (1990, punto 403)), su atención se ha centrado decididamente en la aplicación plena de la primera y segunda reforma de los Fondos estructurales. Deplorando el incumplimiento del mandato del art. 130 B en este aspecto, que lleva a que «*algunas políticas comunitarias no sólo no tienen en cuenta el objetivo, sino que generan efectos contraproducentes agravando las disparidades regionales*», Resolución del PE de 22 de enero de 1993 sobre la Cohesión en la perspectiva de la realización del Mercado Unico y de la Unión Económica y Monetaria, DOCE *cit.* (Nota 63), pág. 234.

(86) En este ámbito la Comisión adoptó en diciembre de 1991 una serie de orientaciones y medidas para llevar a cabo algún tipo de coordinación, especialmente con las ayudas de carácter regional, vid. el *Informe General sobre la actividad de las CCEE* (1991, punto 256) (1992, punto 219) (1993, puntos 160-161), así como el *Informe sobre la Política de Competencia* (1991, puntos 54 a 57, 158 y 277 y ss) (1992, puntos 80-81 y 479-480). Vid. igualmente F. G. WISHLADE, «*Competition Policy, Cohesion and the Co-ordination of Regional Aids in the European Community*» en *European Competition Law Review*

IV. CONCLUSIONES

1. La Cohesión económica y Social es la expresión del principio de solidaridad inherente a las organizaciones de integración política. En la UE, supone la consideración de que el sistema económico es desequilibrador, y que su actividad debe de tener por tanto un ánimo corrector en el mercado en favor de determinadas regiones y Estados de la Unión.

2. La Cohesión económica y Social es el ámbito del derecho comunitario donde ciertas consecuencias de la ruptura de los esquemas económicos y políticos clásicos de la concepción del Estado que supone la integración europea (87) encuentran encaje con aspiraciones económicas y político-jurídicas de las regiones (88). Por ello es la actividad comunitaria más cercana a las entidades subestatales, hecho reconocido indirectamente por el TCE, que ha establecido como principales competencias del Comité de las Regiones las relativas a la Cohesión Económica y Social.

3. La Cohesión Económica y Social es un objetivo comunitario que retoma la actividad de la anterior PRC, dándole una nueva dimensión. Este objetivo queda circunscrito expresamente por el TCE al ámbito regional, y en concreto a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (art. 130A).

4. El TUE no perfila jurídicamente al objetivo de Cohesión como una meta, sino como un mandato de actuación permanente, ambiguo en

vol. 14, 1993, nº 4, págs. 143-150. Puede verse nuestra posición sobre las relaciones entre los ámbitos de Cohesión económica y social y derecho de la competencia en lo relativo a las ayudas de Estado en nuestro trabajo «Las ayudas de Estado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS - D. J. LIÑÁN NOGUERAS, *El Derecho comunitario europeo...*, cit. (Nota 41), págs. 885-934, en págs. 901-902 y 930-932.

(87) La integración afecta por definición a la concepción clásica del Estado y al núcleo duro de su soberanía, tanto en el plano económico (redistribución competencial del proceso de toma y aplicación de decisiones, que funcionalmente requieren de elementos supra e infraestatales) como en el político (adaptación a las consecuencias institucionales y democráticas del proceso de reordenación económica; configuración de un nuevo marco constitucional -actualmente indefinido- modificativo de los preexistentes en los planos nacionales).

(88) En casi todos los Estados, las entidades subestatales tienen una legitimidad político-jurídica ya reconocida en el plano nacional sin correlato en el plano de la UE, y un interés económico reconocido competencialmente en participar en las decisiones que afectan al desarrollo del propio territorio.

sus términos y carente de elementos jurídico-económicos definitorios de la finalidad a la que la acción va encaminada. Hasta el momento, la noción de «desarrollo» sobre la que pivota el mandato de acción ha sido exclusivamente entendida como «crecimiento económico» (89).

5. El objetivo de Cohesión carece de una estrategia metodológica y temporal establecida en términos jurídicos y económicos por el TCE para su consecución. Este se ha limitado a establecer unos medios de acción (art. 130B): consideración del objetivo en la conducción y coordinación de las políticas económicas nacionales, en la formulación y desarrollo de las políticas y acciones de la Comunidad, y en el desarrollo del mercado interior; actuación de los fondos e instrumentos de finalidad estructural.

6. La Cohesión económica y social es un concepto de naturaleza política, erigido ante el riesgo de ruptura política de la UE por causa de los desequilibrios entre regiones y entre Estados. Puede ser entendido como la voluntad de mantener una desigualdad política y socialmente tolerable en el espacio de la Unión Europea. El contenido económico y jurídico tanto del objetivo de Cohesión como de la estrategia a seguir para su consecución dependerá de sucesivas decisiones de naturaleza política de la UE.

7. El medio que ha sido utilizado desde 1987 para la consecución del objetivo ha sido principalmente la intervención financiera estructural global de la CE, aunque sin un específico modelo comunitario de desarrollo económico (90). La utilización primordial de este medio tiene una cierta base jurídica en el TCE.

8. Se han descuidado los otros medios de acción de la Cohesión previstos por el TCE. Significando el principio de Cohesión un elemento contradictorio jurídicamente con la acción de mercado, de por sí desequilibradora, será cada vez más necesario hacer operativos los otros

(89) Una visión crítica del reduccionismo de base de la acción regional de la Comunidad, que entiende por «desarrollo» exclusivamente el crecimiento económico sin atender a otros elementos que en el ámbito internacional se asignan a este concepto, en J. SCOTT-W. MANSELL, «European Regional Development Policy: Confusing Quantity with Quality?», en *ELR* vol. 18, 1993, nº 2, págs. 87-108, en particular págs. 100-ss.

(90) La ausencia de un modelo comunitario propio de desarrollo es uno de los principales defectos de la CE en sus intervenciones estructurales, vid. *La réforme des Fonds...cit.* (Nota 72). F. CELIMENE - C. LACOUR mantienen por contra que la Comisión tiene un modelo comunitario de desarrollo regional, cuyas líneas de acción encuentran en los principios de la reforma de los Fondos de 1988, cfr. *loc. cit.* (Nota 72), págs. 205-ss.

medios de la Cohesión, en especial el relativo a considerar su incidencia en la formulación y desarrollo de las políticas comunitarias (91) y en la conducción de las políticas económicas estatales, por razones de coordinación técnica del objetivo con líneas de acción jurídicamente opuestas.

9. Independientemente de ello, el objetivo de Cohesión debe ser practicado con todos los medios previstos por el Tratado por ser un mandato de acción de rango constitucional y además una especial obligación moral de solidaridad entre Estados y pueblos participantes en un proyecto político de futuro, que, independientemente de las expectativas económicas o de los resultados que coyunturalmente su aplicación obtenga (92), debe de llevar a la Comunidad a considerarlo en sus acciones, con todas sus consecuencias (93), incluido, en el futuro, la posibilidad de la utilización de la Cohesión como principio interpretativo del ordenamiento jurídico comunitario (94).

(91) Aspecto que subraya muy especialmente el Comité Económico y Social en su Dictamen sobre la Cohesión económica y social de 27 de febrero de 1992 *cit.* (Nota 4), y el PE en su Resolución de 24 de junio de 1993 *cit.* (Nota 81).

(92) Los resultados serán poco visibles a corto y medio plazo, *vid.* M. MULREANY - J. ROYCROFT, «The EC Structural and Cohesion Funds» en *Administration* vol 41, nº 2, 1993, págs. 191-229, en particular págs. 216-ss., y las previsiones pesimistas de la incidencia de la UEM del Informe *Una nueva estrategia...* *cit.* (Nota 52), págs 45-ss. Igualmente, para el Comité Económico y Social, «en la realización de la Unión económica y monetaria, las ventajas para las regiones desfavorecidas son principalmente a 'largo plazo', mientras que a 'breve plazo' es preciso sufragar los costes de adaptación. Es ésta la yuxtaposición en que se basa la lógica del Informe Cecchini sobre el 'Coste de la no Europa', lógica que no favorece a la Cohesión» «Estos últimos años han constituido una especie de experimento de laboratorio en torno a los futuros efectos de la plena realización del mercado interno sobre la cohesión económica y social. La experiencia viene a confirmar las previsiones pesimistas de la Comisión y de todos los expertos» Comité Económico y Social, Dictamen sobre la Cohesión económica y social de 27 de febrero de 1992 *cit.* (Nota 4) puntos 12.1.1. y 1.3.6. Por su parte, A. J. MARQUES MENDES pone de relieve la limitada capacidad de reabsorber las desigualdades de las intervenciones estructurales, *loc. cit.* (Nota 26).

(93) Para E. RODRIGUES LOPES, *loc. cit.* (Nota 8), el concepto de Cohesión sólo adquiere sentido en el marco estratégico general de la elaboración de una macro política común económica, de importantes consecuencias institucionales, págs. 163-ss.,

(94) Propugnando la utilización por el Tribunal de Justicia de la Cohesión como un criterio de referencia para interpretar la noción de mercado interior, de sus objetivos y de su marco institucional, en tanto que principio general del derecho comunitario adoptado por el Tribunal en base al método interpretativo teleológico, E. VOGEL-POLSKY, «De la dimension sociale...», *cit.* (Nota 28), págs. 96-ss, y E. VOGEL-POLSKY y J. VOGEL, *L'Europe sociale...cit.* (Nota 54), págs. 141 a 143.

RÉSUMÉ

La Cohésion Economique et Sociale entre dans le cadre de l'action visant à corriger les déséquilibres régionaux au sein de l'Union européenne; elle est l'expression du principe de solidarité qui est inhérent aux organisations d'intégration et qui, dans la Communauté européenne, implique la nécessité, de la part des autorités publiques, d'une intervention correctrice sur le marché. Après la période d'application du modèle juridico-économique insuffisant constitué par la politique régionale communautaire (1975-1986), l'Acte unique européen a fait de la Cohésion Economique et Sociale un objectif implicite du traité CEE, dont les moyens d'action sont l'association à des éléments nationaux et communautaires du processus d'intégration ainsi que l'action et la coordination des fonds à finalité structurelle et des instruments financiers communautaires. La Cohésion implique d'aborder la problématique régionale en suivant une approche globale communautaire, dans laquelle l'ensemble de l'activité communautaire doit contribuer à corriger les déséquilibres croissants entraînés par les progrès de l'intégration économique. Le traité sur l'Union européenne établit désormais explicitement la Cohésion en tant qu'objectif de l'Union européenne et du TCE et innove en instituant un Fonds de cohésion (qui implique de reconnaître l'existence des inégalités non plus seulement entre régions, mais entre États) et un Comité des régions (qui revient à reconnaître en droit originaire une légitimité particulière des collectivités territoriales infra-étatiques pour avoir part, dans ce contexte, à l'élaboration du droit communautaire) ainsi qu'en prévoyant un plus fort rattachement de cet objectif au processus d'intégration économique. Les insuffisances et limitations juridiques et économiques de l'objectif de Cohésion, tel qu'il a été défini, exigent de recourir à l'élément politique pour donner un contenu au concept, qui pourrait s'entendre comme étant «l'inégalité politiquement et socialement tolérable» au sein de l'Union européenne. Dans ces conditions, les chances de concrétisation sont difficiles à prévoir. L'action menée dans ce domaine a été principalement financière (les réformes successives des fonds structurels, le Fonds de cohésion), au détriment d'autres aspects de l'objectif de Cohésion, comme son incidence sur la coordination des politiques économiques nationales, sur l'élaboration des politiques communautaires et sur le développement du marché intérieur, ainsi que sa prise en compte en tant qu'objectif devant inspirer l'activité globale de la Communauté européenne et de l'Union européenne.

ABSTRACT

Economic and social cohesion is set in the context of endeavours to correct the regional inequalities of the European Union and is an embodiment of the principle of solidarity inherent in organizations set up in pursuance of the objective of integration, which in the EC involves the need for corrective intervention in the market by the public authorities. In the wake of the period of application (1975-1976) of the Community Regional Policy, a flawed legal and economic policy, the Single European Act adopts economic and social cohesion as an implicit objective of the EEC Treaty, which operates by combining Community and national components of the process of integration and by the coordination of the Community structural funds and financial instruments. Cohesion implies a Community-wide approach to the problems of the regions, and to that end Community activity as a whole must contribute to correcting the growing imbalances arising from progress in economic integration. The Treaty on European Union explicitly recognizes cohesion as an objective of the European Union and the EC Treaty, introducing as new developments the Cohesion Fund (which implies recognition that inequalities exist not only between regions but also between States), the Committee of the Regions (which implies recognition in primary law of the special entitlement of regional bodies to participate in this area of Community law) and a closer connection between the objective of economic integration and the cohesion. The legal and economic shortcomings and limitations of the objective of cohesion, as it has been defined, make recourse to the political element necessary to give substance to the concept, which may be understood as «politically and socially acceptable inequality» in the European Union. In such circumstances, the chances of attaining the objective are difficult to predict. The main activity in this field has been financial (the successive reforms of the structural funds, the Cohesion Fund), disregarding other aspects of the objective of cohesion such as its impact on the coordination of national economic policies, on the development of Community policies and on the implementation of the internal market, and the fact that is to be viewed as an objective which must inspire all EC and European Union activity.