

# LA NUEVA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA\*

Julien Jorda\*\*

## Sumario

### I. La intervención activa o el reforzamiento de la política de cohesión

#### A. La focalización de la programación

- 1) Prioridades renovadas
- 2) La evolución de la elegibilidad

#### B. La mejora de la coordinación

- 1) La simplificación de los procedimientos
- 2) Más flexibilidad de gestión

### II. La intervención pasiva o la modernización de las condiciones de concesión de las ayudas con finalidad regional

#### A. La atribución restrictiva de las ayudas regionales

- 1) Las condiciones de elegibilidad
- 2) La naturaleza de las ayudas compatibles

#### B. Una nueva adecuación en beneficio de las RUP

- 1) Un régimen derogatorio vinculado al tipo de ayudas
- 2) La consagración de la especificidad de las RUP

---

\* Las opiniones emitidas se han formulado a título particular.

\*\* Julien Jorda, maestro de conferencias HDR de derecho público, antiguo letrado en el Tribunal de Primera Instancia de la Comunidad Europea, Facultad Jean Monnet, Universidad de París XI, jordaj@club-internet.fr.  
Artículo recibido el 13.09.2007. Evaluación: 12.10.2007 y 29.10.2007. Fecha de aceptación de la versión final: 26.11.2007.

La tectónica de placas y la teoría geodinámica nacida en los años sesenta explican la evolución de la Tierra sobre la base de la movilidad de los continentes. Simplificando, según esta teoría la superficie terrestre descansa sobre un *mar* de rocas continuamente agitado por fuerzas que hacen que las placas sobre las que se sitúan los continentes y las cuencas oceánicas se muevan. El estudio del movimiento de estas placas permite explicar la desaparición de la supuesta Pangea inicial (*gran Tierra* o *toda la Tierra*) en beneficio de la configuración actual, cuyas futuras deformaciones se intentan prever desde los años setenta.

Si bien es cierto que el euro no ha hecho desaparecer definitivamente la antigua palabra de argot francés *plaque* para designar el dinero contante, y más concretamente, el millón de antiguos francos,<sup>1</sup> el análisis jurídico de las grandes líneas y fracturas de la política regional de la Comunidad Europea (CE) puede hacernos pensar en esta teoría. Así, se revela que el mapa económico y social de Europa está dibujado en parte desde hace unos treinta años bajo el efecto de las modalidades y del control de asignación de las *placas* o recursos para las regiones de la Unión Europea (UE).

Inicialmente, la relativa ausencia de medios previstos a tal efecto, a pesar de una referencia al desarrollo regional armonioso en el preámbulo del Tratado de Roma, sólo fue compensada por el crecimiento del control de las ayudas públicas.<sup>2</sup> Sin embargo, las disparidades espaciales persistentes, la crisis económica y las primeras ampliaciones de la construcción europea impusieron la necesidad de instituir un verdadero reequilibrio mediante el traspaso de recursos durante los años setenta.<sup>3</sup> La instauración de una política de cohesión económica y social en favor de las regiones con retraso de desarrollo o en reconversión en los artículos 158 a 162 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), a continuación del artículo 23 del Acta Única Europea,<sup>4</sup> así como la reestructuración a partir de 1989 de los instrumentos financieros o fondos,<sup>5</sup> originales (Fondo Social Europeo) o no (Fondo Europeo de Desarrollo Regional),<sup>6</sup> han situado este objetivo como centro del proyecto europeo.<sup>7</sup>

El dispositivo de redistribución entre las regiones ricas y las regiones pobres de una Europa ampliada incesantemente actúa, pues, como contrapeso a los efectos negativos de la integración económica.<sup>8</sup> En esencia, los *fondos estructurales* permiten aportar a las regiones desfavorecidas ayudas no reembolsables como complemento de las financiaciones nacionales o locales, teniendo como base principios de gestión bien establecidos de concentración,<sup>9</sup> de *adicionalidad*,<sup>10</sup> de colaboración<sup>11</sup> y de

<sup>1</sup> J.-P. Colin y otros, *Dictionnaire de l'argot français et de ses origines*, París, Larousse, 2001, 903 p.

<sup>2</sup> F. Turpan, «Région (Politique régionale)», París, en *Rép. communautaire Dalloz*, agosto de 2005, p. 1-23.

<sup>3</sup> Y. Petit, *Politiques régionales de la Communauté économique européenne et développement des régions: analyse des interactions*, tesis, Nancy II, 1991.

<sup>4</sup> J. Curall, «Les fonds européens de développement régional des origines jusqu'à l'Acte unique européen», *Cah. dr. eur.*, 1988, p. 39-103; D. Gadbin, «Quelle politique régionale pour la Communauté européenne?», *RMC*, 1988, p. 68-74.

<sup>5</sup> A. Evans, *The EU Structural Funds*, Oxford, Oxford University Press, 1999, 348 p.

<sup>6</sup> P. Lowe, «The Reform of the Community's Structural funds», *CMLRev.*, 1988, p. 503-522; J.-C. Sèche, «La nouvelle réglementation des fonds structurels», *RMC*, 1989, p. 325-329.

<sup>7</sup> C. Mestre e Y. Petit, «La cohesión económica y social después del tratado sobre la Unión europea», *RTDeur.*, 1995, p. 207-243.

<sup>8</sup> P. Guignon, *Régions et intégration juridique communautaire*, tesis, Grenoble II, 1994.

<sup>9</sup> Intervención dirigida a las regiones con una mayor necesidad en función de objetivos variables, cuya territorialización puede suponer un mapa de zonas elegibles.

<sup>10</sup> Se añaden los fondos comunitarios a financiaciones nacionales públicas y privadas para un proyecto concreto.

programación plurianual.<sup>12</sup> Un desarrollo regional de este tipo se completa con mecanismos de cooperación y préstamos del Banco Europeo de Inversión (BEI).<sup>13</sup>

Gracias a las tres primeras generaciones de programas cofinanciados, la Comunidad ha invertido en torno a 400.000 MEUR en las regiones más desfavorecidas, de los cuales aproximadamente 200.000 durante el periodo 2000-2006.<sup>14</sup> Antes de las dos últimas ampliaciones, los principales beneficiarios eran Grecia, Portugal, Irlanda o España.<sup>15</sup> La parte correspondiente a Francia fue de unos 40.000 MEUR durante el periodo de referencia.<sup>16</sup> Sin embargo, en virtud del famoso *efecto palanca* de los Fondos estructurales, por cada euro comunitario gastado se añadían como media 2,5 euros de financiación nacional.<sup>17</sup> En conjunto, se observa que las disparidades han sido efectivamente reducidas en la UE desde 1995, pero menos rápidamente entre regiones que entre estados miembros.<sup>18</sup> No obstante, este esfuerzo europeo resulta bastante más significativo sabiendo que paralelamente se han multiplicado los esfuerzos por controlar las ayudas dispensadas por estados cada vez más numerosos.<sup>19</sup>

Mientras la Comisión Europea evalúa el valor añadido de la política regional en una Europa de 27 estados miembros y 268 regiones,<sup>20</sup> la actualidad domina definitivamente el estudio de la acción comunitaria, aunque se deba a que el presupuesto de la cohesión esté pasando a ocupar el primer lugar de la Unión y superar el tercio de los gastos.<sup>21</sup> En el contexto de las nuevas perspectivas financieras para el periodo 2007-2013,<sup>22</sup> la entrada en vigor de la reforma del conjunto de modelos de financiación en la materia, es decir, de los Fondos estructurales,<sup>23</sup> así como de las ayudas con finalidad regional,<sup>24</sup> indiscutiblemente constituye un cambio. Al fin y al cabo, la Comisión aprobó el

<sup>11</sup> Acuerdo entre las autoridades de los estados miembros y la Comisión Europea y, de forma más amplia, entre las de decisión y de gestión a distintos niveles.

<sup>12</sup> Planificación y realización de los gastos en siete años a partir de ahora.

<sup>13</sup> F. Peraldi Leneuf, «La BEI», *J.-Cl. Europe*, fasc. 165, 2005, 24 p. Para las dificultades de coordinación, Classe, 6 de abril de 2000, *España / Comisión*, C-443/97, Rec. I-2415.

<sup>14</sup> M. Challeat y M. Thouin, *Les fonds structurels européens*, París, DIACT y La Documentation française, colección «Territoires en mouvement», 2006, 108 p.

<sup>15</sup> Comisión Europea, *Tercer informe sobre la cohesión económica y social: situación económica de la Unión e impacto de las políticas europeas y nacionales*, COM(2004) 107 final, no publicado en el DOUE.

<sup>16</sup> Para 2000-2006, Francia recibió 15.700 MEUR (6 % de los créditos) y participó en el 16 % de los gastos.

<sup>17</sup> J.-C. Leygues, «L'impact du budget européen en France (deux exemples): l'intervention des fonds structurels en France», *Les Petites Affiches*, 16 de noviembre de 2006, nº. 229, p. 25 y ss.

<sup>18</sup> Comisión Europea, 17 de mayo de 2005, *Tercer informe de etapa sobre la cohesión: hacia una nueva asociación para el crecimiento, el trabajo y la cohesión*, COM(2005) 192 final, no publicado en el DOUE.

<sup>19</sup> J.-P. Kepenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Bruselas, Bruylant, 1999, 712 p.

<sup>20</sup> Comisión Europea, 30 de mayo de 2007, *Cuarto informe sobre la cohesión económica y social: regiones en pleno crecimiento, una Europa en pleno crecimiento*, COM(2007) 273 final.

<sup>21</sup> *Le Monde*, 4 de mayo de 2007.

<sup>22</sup> Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea sobre la disciplina presupuestaria y la buena gestión financiera (DOUE C 139, de 14 de junio de 2006), que entró en vigor el 1 de enero de 2007.

<sup>23</sup> Véanse sobre todo las normativas 1080, 1081 y 1082/2006 del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativas, respectivamente, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Grupo Europeo de Cooperación Territorial, así como las normativas 1083 y 1084/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, que tratan, respectivamente, de las disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión, y que instituyen el Fondo de Cohesión (DOUE L 210, de 31 de julio de 2006). La entrada en vigor de los citados instrumentos normativos se produjo el 1 de agosto de 2006 con efectos a partir del 1 de enero de 2007. La normativa (CE) 1828/2006 de la Comisión Europea, de 8 de diciembre de 2006 establece las modalidades de ejecución de las normativas 1080 y 1083 anteriormente citadas (DOUE L 371, de 27 de diciembre de 2006, p. 1 y ss.).

<sup>24</sup> Líneas directrices referentes a las ayudas de Estado con finalidad regional (DOUE C 54, de 4 de marzo de 2006, p. 13-44) y normativa (CE) 1628/2006 de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas nacionales para la inversión con finalidad regional (DOUE L 302, de 1 de noviembre de 2006, p. 29-40).

mapa de ayudas para las regiones y la estrategia nacional de cohesión de España, Francia y Portugal, respectivamente, el 20 de diciembre de 2006 y el 8 de mayo de 2007, el 7 de marzo y el 11 de junio de 2007, el 7 de febrero y el 1 de julio de 2007.<sup>25</sup>

En el aspecto jurídico, esta política revela una coherencia en términos de ordenación<sup>26</sup> ¿o constituye una respuesta sofisticada a los azares de la geografía de la Unión? En el momento en que las proyecciones de ciertos geólogos sobre la forma de nuestro planeta dentro de 250 millones de años contradicen la concepción separatista de deriva de los continentes, para afirmar la fusión última en una única gran tierra (*Pangea Ultima*), no se prohíbe al jurista que se pregunte sobre la existencia de un territorio europeo cuyos contornos resultarían del choque de las *placas* de la Comunidad y de los estados (*¿Europa última?*).<sup>27</sup> Y más aún porque ya se ha apostado a favor de la implicación de los colectivos territoriales,<sup>28</sup> también en Francia.<sup>29</sup> Es cierto que la prospectiva jurídica conoce un límite similar a las previsiones geofísicas pese a una escala temporal sin medida común: la extrapolación es relativa por naturaleza.

¿En qué medida podemos referirnos a una verdadera política regional? En otros términos: ¿la prioridad consiste en garantizar la cohesión económica y social entre los miembros de la Unión basándonos en un recorte algo artificial del espacio europeo, o en promover una dimensión territorial basándonos en la mayor unidad constitucional y administrativa que representa la región para una gran cantidad de estados?

Desde este enfoque es posible afirmar que la nueva política todavía otorga prioridad a la influencia comunitaria sobre la cuestión territorial y, por lo tanto, no constituye más que el armazón de una creciente coordinación de políticas nacionales soberanas. En efecto, la redistribución de un maná europeo único, ligada a una ampliación sin precedentes de la Unión, no es en absoluto un nuevo intento de allanamiento de lo que se presenta, sobre todo, como un reforzamiento de la solidaridad entre estados miembros. Y ello, sin embargo, so pena de tratar aparte el caso de las RUP, pues es incontestable tenerlas en cuenta como adquisiciones del Tratado de Ámsterdam. Esta constatación queda aún más patente sabiendo que se privilegia la situación francesa y los dos aspectos inseparables, pero a menudo disjuntos, del intervencionismo financiero: la intervención activa que refleja el reforzamiento de la política de cohesión propiamente dicha (I) y la intervención más pasiva

<sup>25</sup> Comisión Europea, *Mapa de las ayudas con finalidad regional para el periodo 2007-2013 para España* C (2006) 6684 final (DOUE C 35, de 17 de febrero de 2007), 9 de mayo de 2007, comunicado de prensa IP/07/634; *Mapa de las ayudas con finalidad regional para el periodo 2007-2013 para Francia* C (2007) 651 final (DOUE C 94, de 28 de abril de 2007), 12 de junio de 2007, comunicado IP/07/721; *Mapa de las ayudas con finalidad regional para el periodo 2007-2013 para Portugal* C (2007) 283 final (DOUE C 68, de 24 de marzo de 2007), comunicado, 2 de julio de 2007, IP/07/989.

<sup>26</sup> Compárese P. Le Mire, *Droit de l'Union européenne et politiques communes*, París, Dalloz, 4ª ed., 2005, 291 p., p. 269-280; T. Parejo Navajas, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid, Marcial Pons, 2004, 476 p.; Asamblea Nacional Francesa, declaración informativa, *Les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire*, 19 de marzo de 2003, 155 p.; I. Fournol, «L'aménagement du territoire: d'une notion juridique en droit français à un concept politique en droit communautaire», *RRJ-Droit prospectif*, 1999, nº. 1, 274 p.; A. Buzelay, «Rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale», *RMC*, 1996, p. 579-584.

<sup>27</sup> Sobre la noción de territorio, J. Ziller, «Champ d'application du droit communautaire et de l'Union», *J.-Cl. Europe*, fasc. 470, 2006, 31 p. *Conf.* F. López Ramón, «Introducción a los significados de la ordenación del territorio en España», *Revista de la Administración Pública*, 2005, nº. 166, p. 213-230.

<sup>28</sup> C. Demazière, «La politique régionale», en *Les politiques économiques dans l'Union européenne, Les cahiers français*, nº. 335, noviembre-diciembre 2006, 96 p., p. 82-87, o *Les collectivités locales et l'Europe*, París, La Documentation française, col. «Regards sur l'actualité», 2007, 112 p.

<sup>29</sup> P. Deloire, «Aménagement du territoire européen: l'émergence de nouveaux acteurs régionaux», *LPA*, 1997, p. 4 y ss.

que expresa la modernización de las condiciones de concesión de las ayudas con finalidad regional (II).

## I. La intervención activa o el reforzamiento de la política de cohesión

La acción regional de la Comunidad está ligada, por encima de todo, a la política solidaria de cohesión.<sup>30</sup> Las ampliaciones de la UE del 1 de mayo del 2004 y del 1 de enero de 2007 han acentuado las disparidades económicas y sociales en el seno de la Unión.<sup>31</sup> La integración de los 10, y todavía más de los 12 nuevos estados miembros, se ha traducido en una duplicación de las diferencias en cuanto a desarrollo entre las regiones más y menos prósperas.<sup>32</sup> Como consecuencia, la mayoría de los beneficiarios de los fondos se encuentran entre los nuevos miembros. Muchos de los antiguos beneficiarios superan ahora el techo fatídico del 75 % de la media del producto interior bruto (PIB) por habitante de la UE, tal y como está calculado sobre la base de la pertenencia de 25 estados miembros, como principal estándar de asignación de la ayuda. Los tradicionales receptores tienen que contribuir al desarrollo económico de sus nuevos socios.<sup>33</sup>

En este contexto, el tercer informe sobre cohesión económica y social, publicado en 2004, recomendaba una refundición de la política regional coincidiendo con el debate sobre las perspectivas presupuestarias para el periodo 2007-2013. El 15 de julio de 2004, la Comisión proponía un nuevo *paquete legislativo* para concentrar los gastos de los Fondos estructurales y de cohesión en los objetivos de Lisboa de 2000 (innovación, crecimiento, empleo) y de Gotemburgo de 2001 (desarrollo sostenible). Finalmente, el Consejo y el Parlamento alcanzaron un acuerdo sobre esta controvertida reforma entre junio y julio de 2006.

La nueva política regional empezó a aplicarse el 1 de enero de 2007. La normativa general 1083/2006 anteriormente mencionada renueva las normas de programación y las normas comunes sobre gestión financiera, control y evaluación, priorizando los aspectos de medio ambiente y de accesibilidad. Entre las cuatro normativas de aplicación, la 1080/2006 antes mencionada afecta al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que financia proyectos en los campos de la investigación, innovación, prevención de riesgos o infraestructuras en las regiones menos desarrolladas. Lo mencionado en el Fondo Social Europeo (FSE) autoriza el apoyo a los proyectos para el empleo, la calidad o la productividad en el trabajo, de acuerdo con la estrategia europea para el empleo.<sup>34</sup> La normativa 1084/2006 mencionada en el Fondo de Cohesión permite las intervenciones en los campos del medio ambiente y las redes transeuropeas. Por último, la normativa sobre el Grupo Europeo de Cooperación Territorial (GECT) innova con la creación de un instrumento dotado de personalidad jurídica que tiene por objeto apoyar los proyectos transfronterizos.<sup>35</sup>

Además, la Comisión ha presentado orientaciones estratégicas con el fin de ayudar a las autoridades regionales y nacionales a utilizar de la mejor manera posible los fondos conforme a los objetivos de Lisboa. En concreto, este

<sup>30</sup> Para una síntesis, N.-J. Brehon, *Le budget de l'Europe*, París, LGDJ, col. «Systèmes», 1997, 231 p.

<sup>31</sup> J. Bourrinet, «Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres», RMCUE, abril de 2007, n.º 507, p. 223-232. Véase asimismo A. Becerro García, «La ampliación de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2005, n.º 33, p. 9-13.

<sup>32</sup> *Le Monde*, 21 de febrero de 2007, y Comisión Europea, «Disparités régionales en matière de PIB: de 24 % à 303 % de la moyenne de l'EU-27», *Inforegio - Lettre d'information*, n.º 156, abril de 2007, p. 1-2.

<sup>33</sup> P. Delfaud, «La politique régionale, ciment des élargissements successifs de la CEE-UE», en *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, París, Pédone, 2004, 823 p., p. 633-646. Con respecto a España y Portugal, véase *Revista de Estudios Europeos*, 2006, n.º 44, p. 3-118.

<sup>34</sup> S. van Raepenbusch, «Fonds social européen», París, *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, p. 1-10.

<sup>35</sup> Normativa 1082/2006 del PE y del Consejo 2006 anterior, con aplicación a más tardar el 1 de agosto de 2007.

documento recomienda invertir en la sociedad de la información y el conocimiento o el espíritu de empresa.<sup>36</sup> En conjunto, la Comisión desea que la política de cohesión aporte luz a un enfoque más estratégico, sencillo y descentralizado, con una mayor implicación de las regiones y de los actores locales en la preparación de programas. Así, la reforma responde a dos ambiciones, la de *focalizar* mejor la programación (a) y la de mejorar la coordinación de la ayuda (B).

## A. La focalización de la programación

En primer término, la modernización de la política regional implica un refuerzo sin precedentes de los gastos europeos y una reorientación de la ayuda hacia la parte central y oriental de Europa. La nueva ambición de crecimiento sostenible cuenta con 382.000 MEUR entre 2007-2013, es decir el 44,2 % del total previsto para este periodo, 308.000 de los cuales se destinan a la cohesión, lo que representa 347.410 MEUR a precios actuales o más de una tercera parte (35,7 %) del total del presupuesto europeo.<sup>37</sup>

Los 15 antiguos miembros reciben un tercio menos de la ayuda que antes, y los nuevos, más de la mitad del total, lo que explica la importancia de los regímenes transitorios.<sup>38</sup> Francia dispone de una ayuda estable de 14.340 MEUR, España recibe cerca de 35.220 MEUR y Portugal, 21.500 MEUR. De esta forma, la existencia de prioridades renovadas (1) viene acompañada de una evolución relativa de la elegibilidad (2).

### 1) Prioridades renovadas

En primer lugar, los nuevos recursos financieros vienen acompañados de una redefinición de las prioridades alrededor de tres objetivos.<sup>39</sup> La *convergencia* releva al antiguo objetivo 1 y equivale a una ayuda al crecimiento y a la creación de empleo con una base similar en los estados y regiones menos desarrollados de la UE. La *competitividad y el empleo*, próximos al antiguo objetivo 2, prestan apoyo en los estados ricos frente a las evoluciones económicas y sociales. Las iniciativas referentes al trabajo se fundamentan sobre todo en la estrategia europea para el empleo, es decir, la adaptabilidad de la población activa, la creación de empleo y el acceso al mercado de trabajo de las personas con dificultades. Finalmente, la *cooperación territorial* pretende estimular la cooperación transfronteriza con el fin de resolver problemas comunes como el desarrollo urbano, rural y costero, así como establecer relaciones económicas entre las regiones.

Más concretamente, el objetivo de *convergencia* dentro de la Unión de los 27 afecta a 84 regiones situadas en 17 estados miembros, es decir, 154 millones de habitantes, cuyo PIB por habitante es inferior al 75 % de la media comunitaria.<sup>40</sup> Los importes concedidos se elevan a 282.800 MEUR, es decir, el 81,54 % del importe total.<sup>41</sup> El objetivo *competitividad regional y empleo* trata de reforzar el atractivo de las regiones y el empleo mediante

<sup>36</sup> Comisión Europea, 5 de julio de 2005, *Una política de cohesión para sostener el crecimiento y el trabajo: orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013*, COM(2005) 299 final, no publicado en el DOUE.

<sup>37</sup> Entre éstos, 867 MEUR para asistencia técnica y 444 MEUR para cooperación interregional (art. 18 y ss. de la normativa 1083/2006 anterior), lo que representa entre 42.000 y 45.000 MEUR anuales durante siete años.

<sup>38</sup> En comparación, la ayuda acordada a los nuevos estados miembros sería un 166 % más elevada, por término medio anual, comparada con el periodo precedente de programación.

<sup>39</sup> Artículos 3 y ss. de la mencionada normativa 1083/2006.

<sup>40</sup> Con un régimen transitorio decreciente (*phasing out*), es preciso añadir 16 regiones más que cuentan con 16,4 millones de habitantes y disponen de un PIB apenas superior al umbral debido al llamado efecto *estadístico*, provocado por las últimas ampliaciones de la UE.

<sup>41</sup> Se reparten a razón de 199.300 MEUR para las regiones pertenecientes al objetivo de convergencia, 14.000 MEUR para las regiones con apoyo transitorio decreciente y 69.500 MEUR para los Fondos de Cohesión.

programas de desarrollo destinados a anticipar y favorecer los cambios económicos y, más adelante, aumentar la cantidad y la calidad del empleo. Este objetivo cuenta con 55.000 MEUR, es decir, el 15,95 % de la dotación total, y afecta a regiones de 19 estados.<sup>42</sup> Los antiguos programas Urban II y Equal están integrados en estos dos primeros objetivos.

El último aspecto, *cooperación territorial europea*, intenta estimular la cooperación transfronteriza mediante iniciativas locales y regionales conjuntas, la denominada *transnacional*, con acciones de desarrollo territorial integrado, así como la interregional y los intercambios de experiencias. Se basa en la adquisición de la antigua iniciativa comunitaria INTERREG III.<sup>43</sup> La totalidad de las regiones y de los ciudadanos se encuentran cubiertos por alguna de las 13 zonas de cooperación por un importe de 8.700 MEUR (el 2,52 % del presupuesto total).<sup>44</sup>

Este objetivo resulta innovador, aunque sólo sea por ofrecer a las colectividades locales la facultad de desarrollar sus campos de competencia fuera de la tutela estatal. La creación de una GECT permite en especial a sus miembros, cuando sus colectividades regionales y locales estén situadas en el territorio de al menos dos estados, desarrollar relaciones a partir de un acuerdo. Autoriza la aplicación de programas comunitarios y también cualquier otra forma de cooperación en la medida en que quede excluido el ejercicio de sus poderes, del poder público y de la normativización.<sup>45</sup> El aumento del número de regiones y de fronteras terrestres y marítimas a la UE parece ser, pues, que va acompañado de una valoración de los intercambios de experiencias, de relaciones y de otras confrontaciones interregionales.<sup>46</sup> Este valioso esfuerzo contrasta un poco con los fundamentos en cuanto a los términos de la elegibilidad.

## 2) La evolución de la elegibilidad

En segundo lugar, la elegibilidad geográfica evoluciona en función de estas nuevas prioridades. Evidentemente, todo el territorio de la UE está cubierto por uno o varios de los objetivos de esta política.<sup>47</sup> Además, los regímenes transitorios se instauran con el fin de evitar cualquier cambio brusco en la programación respecto a las regiones que disfrutaban de una ayuda importante antes de las dos últimas ampliaciones. No obstante, la Comisión concentra la elegibilidad geográfica basándose en datos esencialmente estadísticos.

De hecho, la Administración no pone en duda la debilidad conceptual inherente a la noción de región respecto al derecho comunitario.<sup>48</sup> Ante la heterogeneidad de las estructuras territoriales y administrativas en el seno de los estados miembros, la Comisión sigue privilegiando el marco elaborado utilizando criterios socioeconómicos para seleccionar a los beneficiarios de las ayudas.<sup>49</sup> Clásicamente, Europa está dividida en una tipología de regiones

<sup>42</sup> En la UE de los 27 concierne a 168 regiones, es decir, 314 millones de habitantes. Trece de ellas, es decir, 19 millones de habitantes, disfrutaban de una aplicación progresiva de la ayuda (*phasing in* de 11.400 MEUR) y son objeto de dotaciones financieras particulares como consecuencia de sus antiguos estatutos como regiones del objetivo 1.

<sup>43</sup> Más de 181 millones de personas viven en zonas transfronterizas (el 37,5 % de la población de la UE).

<sup>44</sup> En el marco de la cooperación transfronteriza (6.440 MEUR), transnacional (1.830 MEUR) e interregional (445 MEUR).

<sup>45</sup> El derecho aplicable para la interpretación y aplicación de la convención y el del Estado de la sede de esta persona jurídica cuyos estatutos conlleven cierta cantidad de menciones.

<sup>46</sup> La Comisión aprobó, el 21 de septiembre de 2007, los cuatro primeros programas de cooperación transfronteriza de los 50 previstos (comunicado de prensa IP/07/1371).

<sup>47</sup> Artículos 5 y ss. de la normativa 1083/2006, anterior.

<sup>48</sup> M. Vaucher, «Réalité juridique de la notion de région communautaire», RTDeur., 1994, p. 519 y ss.; G. Vandersanden, *L'Europe et les régions: aspects juridiques*, Bruselas, ULB, 1998, 186 p.

<sup>49</sup> Entre las numerosas referencias, citamos para España: E. Albertí Rovira, *Las comunidades autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, 100 p.; P. Biglino, *Política europea de las comunidades autónomas y su control*

(en retraso de desarrollo, en decadencia industrial, agrícolas, etc.), que tienen la nomenclatura NUTS, o nomenclatura de unidades territoriales estadísticas, establecida en función de umbrales de población.<sup>50</sup> Las divisiones indicativas anuales por estados miembros están así determinadas atendiendo a criterios ligados a población, prosperidad nacional y local o a índices de desempleo, antes de que el detalle de la distribución de créditos sea efectuado a escala nacional.<sup>51</sup> En concreto, son los datos del PIB por habitante de los tres últimos años disponibles en el momento en que se adopta la decisión sobre las perspectivas financieras los que determinan la elegibilidad. La confrontación regional se encuentra, así pues, menos vinculada a la definición jurídica de la circunscripción territorial epónima que a una delimitación *estadística*.<sup>52</sup>

No resulta sorprendente que la parte oriental de la UE acapare en la actualidad lo esencial de la ayuda europea de cohesión, en especial a partir de la convergencia. En primer lugar, los estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) inferior al 90 % de la media europea pueden beneficiarse del Fondo de Cohesión, destinado a ayudar a los más pobres en lo relativo a infraestructuras de transporte y de protección al medio ambiente.<sup>53</sup> Al fin y al cabo, se concede un régimen transitorio decreciente a los estados que habrían resultado elegibles en el Fondo y cuyo umbral ha seguido fijo en el 90 % de la RNB media de la UE de los 15 (España).

Después, las regiones que disponen de un PIB por habitante inferior al 75 % de la media de la UE son elegibles en el caso de los Fondos estructurales. Se trata esencialmente de las regiones NUTS 2 de los nuevos miembros, pero también las cuatro RUP francesas por 3.200 MEUR, así como la Região Autónoma dos Açores de Portugal.<sup>54</sup> Además, se concede un apoyo transitorio (*phasing-out*) a las regiones con un PIB por habitante superior al 75 % de la nueva media, pero inferior al 75 % de la de la UE de los 15 (en torno al 82 % de la media), debido al efecto *estadístico*, es decir, de disminución general de la media del PIB europeo como consecuencia de la ampliación.<sup>55</sup>

Las regiones que no están cubiertas por la *convergencia* o el apoyo transitorio son elegibles para el objetivo *competitividad regional y empleo* de los Fondos (regiones NUTS 1 o 2 según los estados).<sup>56</sup> Se concede un régimen temporal decreciente (*phasing-in*) a las regiones NUTS 2 cubiertas por el antiguo objetivo 1 pero cuyo PIB supera el 75 % del PIB medio de la UE de los 15.<sup>57</sup> Las RUP elegibles con este apoyo transitorio son Canarias<sup>58</sup> y la Região Autónoma da Madeira de Portugal.<sup>59</sup>

---

*parlamentario*, Tirant lo Blanch, Instituto de Derecho Público, Valencia, 2003, 285 p.; J. Romero Pino, *La aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Instituto de Estudios Autonómicos, Generalitat de Cataluña, 1986, 252 p.

<sup>50</sup> Normativa 1959/2003/CE del PE y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, relativa al establecimiento de una nomenclatura común de las unidades territoriales estadísticas (NUTS), DOUE L 154, de 21 de junio de 2003, tal y como fue modificado (DOUE 309, de 25 de noviembre de 2005). La NUTS es una clasificación estadística jerárquica en tres niveles de las unidades regionales institucionales de carácter general teniendo en consideración el número de habitantes, que distingue las regiones NUTS 1 (entre 3 y 7 millones de habitantes), 2 (entre 800.000 y 3 millones) y 3 (entre 150.000 y 800.000).

<sup>51</sup> Sobre el contencioso interno de las zonas elegibles: CE, 19 de mayo de 1999, Région du Limousin, req. n.º. 157675.

<sup>52</sup> Sobre el resto de aspectos de la representación de las regiones: J. Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions et l'Union européenne*, París, Economica, 1997, 305 p.

<sup>53</sup> Se trata de los 12 nuevos estados miembros, de Grecia y de Portugal.

<sup>54</sup> Art. 5.1 de la normativa 1083/2006 cit.

<sup>55</sup> Art. 8.1 de la normativa 1083/2006 cit.

<sup>56</sup> Dentro de Francia, afecta por ejemplo a Córcega y al territorio metropolitano (10.250 MEUR).

<sup>57</sup> Art. 8.2 de la normativa 1083/2006 cit.

<sup>58</sup> El anexo II de la normativa 1083/2006, cit., prevé un suplemento de 100 MEUR.

<sup>59</sup> Comisión, decisiones 2006/595 y 597/CE de 4 de agosto de 2006 (DOUE L 243, de 6 de septiembre de 2006, p. 44 y 47).



Finalmente, la *cooperación territorial europea* establecida por el FEDER se divide en tres partes:<sup>60</sup> la cooperación transfronteriza concierne a la lista de regiones de nivel NUTS 3 situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y de algunas fronteras terrestres exteriores, así como a todas las regiones NUTS 3 situadas a lo largo de las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 km.<sup>61</sup> También existe una lista para la cooperación transnacional.<sup>62</sup> Además, todas las regiones de la UE, entre ellas las RUP, son elegibles para la cooperación interregional.

Resulta evidente de los nuevos términos de la elegibilidad que las RUP constituyen entidades susceptibles de participar, de modo variable pero siempre consecuente, en las diferentes prioridades de la cohesión. A fin de cuentas, la nueva concentración de los medios financieros para proyectos globalmente delimitados tiene como ambición ofrecer mejores respuestas a la doble problemática de la ampliación y de la profundización de la situación socioeconómica europea. Sin embargo, la eficacia de un enfoque de este tipo depende asimismo de la mejora de la coordinación de las intervenciones públicas nacionales y europeas.

## B. La mejora de la coordinación

La financiación propiamente dicha de la política regional está ahora organizada por los fondos llamados *estructurales*, es decir, el FEDER y el FSE, así como por los Fondos de Cohesión.<sup>63</sup> Esta reducción de los medios de intervención en tres instrumentos financieros se prolonga con la relativa simplificación de los procedimientos (1) y una mayor flexibilidad de las modalidades de gestión (2).

### 1) La simplificación de los procedimientos

Por una parte, el procedimiento de aplicación se reduce a dos etapas que se explicitan en las «orientaciones estratégicas de la Comunidad sobre cohesión» definidas por la Comisión en cooperación con los estados miembros y que constituyen la base del reparto nacional de los fondos.<sup>64</sup> Suponen, en primer lugar, que los estados ajusten sus programaciones en función de las prioridades de la Unión mediante un *marco de referencia estratégico nacional* (CRSN), que reúna las proposiciones y las dirija hacia las zonas y poblaciones propuestas.<sup>65</sup> Una vez adoptadas las orientaciones, el estado miembro dispone de cinco meses para entregar su CRSN a la Comisión. Así, el CRSN determina la estrategia nacional y propone una lista de *programas operacionales* (PO) aplicables, cuyo contenido ha sido elaborado con la participación de los agentes económicos y sociales y otros organismos habilitados. Durante un plazo de tres meses a partir de la recepción del CRSN, la Comisión puede realizar observaciones y solicitar información complementaria.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Francia se beneficia de una ayuda de 880 MEUR.

<sup>61</sup> En Francia, forman parte de la misma las cuatro RUP y los 32 departamentos metropolitanos y de Córcega.

<sup>62</sup> Comisión Europea, decisión 2006/769/CE, de 31 de octubre de 2006 (DOUE L 312, de 11 de noviembre de 2006, p. 47).

<sup>63</sup> Artículo 1 de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit.

<sup>64</sup> Artículos 25 y ss. de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit., y decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las orientaciones estratégicas comunitarias sobre cohesión, DOUE L 291, de 21 de octubre de 2006, p. 11.

<sup>65</sup> Artículos 32 y ss. y 37 y ss. de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit.

<sup>66</sup> Art. 27 y ss. de la normativa 1083/2006, cit. *Adde* Comisión, comunicados de prensa, 26 de abril de 2007, I/07/567, y 12 de junio de 2007, IP/07/798: en esa fecha, un tercio de las estrategias y de los planes habían sido adoptados tras los primeros de Austria, Malta, Grecia y Dinamarca.

La Comisión valida entonces el CRSN y cada PO, considerando los fondos que precisa su aplicación.<sup>67</sup> A partir de este momento, al menos el 60 % de los gastos de todos los estados por el objetivo *convergencia*, e incluso el 75 % de los asignados al objetivo *competitividad y empleo*, debe dedicarse a tales prioridades. Se calcula en torno a 450 los PO que tienen que ser adoptados por la Comisión Europea durante el periodo 2007-2013.

Una vez la Comisión ha decidido sobre los PO, las *autoridades de gestión* designadas por el estado miembro y sus regiones garantizan de forma autónoma la selección y aplicación detallada de los programas. Los agentes económicos y sociales y los organismos de la sociedad civil participan en la programación y también en la gestión de los PO, en función de los cuales podrán efectuarse los proyectos seleccionados. La Comisión lleva a cabo los gastos necesarios para poder iniciar los programas, realiza los gastos certificados por el estado miembro y procede al seguimiento de cada PO en relación con el programa.<sup>68</sup> La programación es puntuada por informes estratégicos de la Comisión y de los estados.

Por otra parte, esta aclaración en el procedimiento parece ir en paralelo a una simplificación estratégica en algunos estados miembros. En lo referente a Francia, de este modo es posible subrayar la especial atención que se presta a las RUP en el contexto de la modernización de la política comunitaria.<sup>69</sup> Las consecuencias del pleno reconocimiento de la noción de *región ultraperiférica* por medio del Tratado de Ámsterdam y el nuevo artículo 299.2 TCE parecen, en efecto, haber desaparecido totalmente, sobre todo respecto a las negociaciones con la UE.<sup>70</sup>

Es cierto que la promoción general de las RUP es indiscutible como consecuencia de preocupaciones que han devenido comunes en Francia, España y Portugal.<sup>71</sup> Más allá de las condiciones de elegibilidad, que se ha determinado no desfavorecen a las RUP, la nueva política regional concreta una estrategia integrada que se traduce en herramientas propias de cada sitio, una compensación adicional por los sobrecostes y un «plan de acción de vecindario».<sup>72</sup> Las RUP son, pues, susceptibles de un enfoque coherente que, como contrapunto, falta en las regiones *de derecho común*. No obstante, esta aseveración tiene que ser matizada en la medida en que la refundición de la cohesión abre la vía a una función más importante del conjunto de actores locales, sobre todo en los estados de tradición unitaria, y ello sin perjuicio de los tradicionales principios de gestión.<sup>73</sup>

<sup>67</sup> La Comisión aprobó el CRSN francés y los 36 PO relativos a los dos primeros objetivos; de ellos, 31 son cofinanciados por el FEDER (8.055 MEUR) y 5 por el FSE (5.394 MEUR): Comisión Europea, comunicado de prensa, 12 de junio de 2007, IP/07/798.

<sup>68</sup> Sobre el poder de apreciación de la Comisión en la gestión de fondo, véase, por ejemplo, Tribunal, 19 de mayo de 1994, *Consorzio Murgia Messapica*, T-465/93 (en este caso el programa Leader), *Rec.*, p. II-361.

<sup>69</sup> I. Omarjee, «Régions ultrapériphériques», *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, 18 p.; F. Brial, «La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne», *Cah. dr. eur.*, 1998, p. 639 y ss.

<sup>70</sup> S. Sermet, «La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire», *Europe*, 2002, p. 3-6; J.-P. Puissochet, «Les régions ultrapériphériques: aux confins de la Communauté européenne», en *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Baden-Baden, Nomos, 1999, p. 491 y ss.; compárese con D. Custos, «Champ d'application territorial du droit communautaire», *J.-Cl. Europe*, fasc. 471, 2007, 18 p.

<sup>71</sup> Es esencial en este caso remitirse a las Actas del coloquio *Union européenne et outre-mer, unis dans leurs diversités*, Florencia (Italia), 12 y 13 de abril de 2007, Aix-Marseille, PUAM, pendiente de publicación. Para el caso de España y Portugal, véase asimismo P. Pérez Tremps, *Jornadas luso-españolas de Derecho Constitucional: Constitución y Unión Europea*, Editora Regional de Extremadura, 1999, 219 p., especialmente las p. 93-115 y 177-186. Para las islas Canarias, véase *Noticias de la Unión Europea* 2006, n.º 262, p. 5-104 (n.º especial).

<sup>72</sup> Comisión Europea, *Una agrupación reforzada por las regiones ultraperiféricas*, COM(2004) 343 final, no publicada, 18 p., así como el comunicado de 12 de septiembre de 2007 *Estrategias para las regiones ultraperiféricas: balance y perspectivas*, COM(2007) final de 2007, no publicado, 14 p. El subsidio específico es de 979 MEUR.

<sup>73</sup> Vid. los cuatro principios de concentración, de adicionalidad, de agrupación y de programación plurianual identificados en la introducción; como ejemplo de síntesis, A. Malatesta, «Artt. 158-162», en F. Pocar (dir.), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Padua, 2001, 1211 p., p. 640-650, sobre todo las p. 646-650.

## 2) Más flexibilidad de gestión

La gestión propiamente dicha aplicable a todos los fondos ha sido renovada parcialmente.<sup>74</sup> Actualmente se basa en un primer principio de reparto de responsabilidades entre la Comisión y los estados miembros en lo referente a la forma de gastar los Fondos, lo cual puede conferir a las regiones una función más importante en la programación. De hecho, se designa a una autoridad de gestión, de certificación y de auditoría para cada PO en la persona de una autoridad pública, de un organismo público o privado nacional, regional o local. Así, estados como Francia son invitados a profundizar en la descentralización de la gestión de Fondos, esencialmente en beneficio de las regiones, a partir del modelo de este tipo existente en cierto modo en Alsacia, de forma excepcional.<sup>75</sup> Por otra parte, este movimiento ya había sido anticipado en el mencionado Estado con los programas de cooperación transfronteriza, a través de las posibilidades de experimentación abiertas por la Ley de 13 de agosto de 2004 sobre libertades y responsabilidades locales.<sup>76</sup> Se pide a las colectividades infraestatales, cuando ya no es el caso, que controlen mejor el proceso de gestión de los concursos comunitarios.

Cabe señalar que la nueva política también está basada, con la intención de resultar eficaz, en una regla de especificidad de los fondos equivalente a la fórmula *un programa = un fondo*.<sup>77</sup> Sencillamente, el FEDER y el FSE pueden financiar cada uno, de forma complementaria y limitada, acciones pertenecientes al campo de aplicación del otro fondo con un límite del 10 % de los créditos concedidos a cada eje prioritario de un PO.<sup>78</sup>

Los compromisos presupuestarios relativos a los PO se garantizan, pues, a través de tramos anuales, por cada fondo y cada objetivo.<sup>79</sup> La Comisión hace entrega del primer tramo antes de la adopción del PO, y luego los sucesivos tramos a más tardar el 30 de abril de cada año. La Comisión saca de oficio parte de un compromiso presupuestario si no se ha utilizado o cuando no se haya recibido ninguna solicitud de pago al final del segundo año posterior al compromiso presupuestario (n+2). Para los nuevos estados y algunos otros (caso de Portugal), este plazo pasa a ser de tres años (n+3) entre 2007 y 2010.

Las condiciones de financiación se encuentran dominadas, por descontado, por la *focalización* de las prioridades ante la promoción de la competitividad y de la creación de puestos de trabajo conforme a la estrategia de Lisboa. En este sentido las tasas máximas de cofinanciación para cada objetivo siempre son delimitadas, pero han cambiado (convergencia: entre el 75 y el 85 %; competitividad y empleo: entre el 50 y el 85 %; cooperación territorial europea: entre el 75 y el 85 %; Fondo de cohesión: 85 %). En esta perspectiva, destacamos sobre todo que se mantiene la tendencia a un aumento de las tasas de intervención en favor de las RUP siguiendo el ejemplo

<sup>74</sup> Recordemos que en Francia la coordinación de la política regional incumbe a la Delegación interministerial para la ordenación y competitividad del territorio (DIACT), mientras que el examen de los proyectos elegibles y la gestión de los fondos dependen de los prefectos regionales y de los secretariados generales de asuntos regionales de las prefecturas (SGAR).

<sup>75</sup> R. Degron, «La décentralisation de la gestion des fonds structurels: une expérimentation au milieu du gué», AJDA, 2006, p. 806-811, referente al proyecto de ley sobre la experimentación en este tema. Para España, los ejemplos de A. M. Moreno Molina, *La ejecución administrativa del derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Madrid, Marcial Pons, Universidad Carlos III, 1998, p. 309, o S. Galera Rodrigo, *La aplicación administrativa del derecho comunitario. Administración Mixta: tercera vía de aplicación*, Madrid, Instituto Andaluz de Administración Pública, Civitas, 1998, 172 p.

<sup>76</sup> Véase la Ley n.º. 2007-147, de 2 de febrero de 2007, relativa a la acción exterior de las colectividades territoriales y de sus agrupaciones, DORF 31, de 6 de febrero de 2007, p. 2160, y artículo 44 de la Ley n.º. 2004-809, de 13 de agosto de 2004, DORF 190, de 17 de agosto de 2004, p. 14545.

<sup>77</sup> Artículo 34 de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit.

<sup>78</sup> Hay una excepción: el FEDER y el Fondo de Cohesión intervienen de manera conjunta respecto a los programas sobre cuestiones de infraestructuras y de medio ambiente.

<sup>79</sup> Artículo 75 de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit.

del derecho precedente; así pues, el techo de las intervenciones para los dos primeros objetivos de los fondos pasa a ser del 85 %.

Adicionalmente, la elegibilidad de los gastos supone que tienen que ser realizados entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y las operaciones cofinanciadas deben finalizarse antes de la fecha de inicio de elegibilidad.<sup>80</sup> En concreto, las normas relativas a esta cuestión ya no se establecen a escala comunitaria, sino nacional, bajo reserva de excepciones específicas de cada fondo.

Entre el resto de novedades, destacamos que el primer pago intermedio sólo puede tener lugar si el Estado miembro hace llegar a la Comisión una descripción del funcionamiento de sus autoridades de gestión, de certificación y de auditoría. La solicitud de este pago intermedio debe ser efectuada en un plazo de 24 meses tras el ingreso comunitario del primer tramo de prefinanciación, a condición de tener que rembolsar éste último. Los reembolsos se calculan en función de cada eje prioritario y ya no respecto a las medidas, como sucedía anteriormente. La gestión financiera es, por lo tanto, más flexible, y las operaciones finalizadas pueden cerrarse parcialmente antes del conjunto del PO.<sup>81</sup>

Por último, se ha profundizado en la evaluación de los programas y el conocimiento de su impacto.<sup>82</sup> Para 2007-2013, se propone continuar con la apreciación sistemática a la etapa *ex ante* y *ex post* con más análisis estratégico sobre la base de las necesidades del periodo de programación. La evaluación se realiza basándose en el concepto de agrupación, es decir, vía los estados miembros responsables previamente y a medio plazo, y la Comisión, posteriormente o de forma temática. La autoridad europea facilita asimismo el intercambio de experiencias entre estados por medio de varios instrumentos.<sup>83</sup>

En definitiva, las colectividades locales ganan en autonomía en lo referente a las modalidades de gestión más comprensibles. Sin embargo, la entidad regional es susceptible de no beneficiarse de las nuevas reglas de programación de modo lineal dado que la disparidad de situaciones continúa prevaleciendo. En las RUP, que deben ser observadas conjuntamente, esta evolución es menos clara. De todas formas el contencioso específico ligado a los concursos comunitarios no debería que desaparecer,<sup>84</sup> ni tampoco la problemática relativa al alcance del control de las ayudas públicas. De hecho, el análisis de las condiciones de concesión de los subsidios con finalidad regional resulta esencial para la comprensión de los objetivos de la política pública de la UE.

<sup>80</sup> Artículo 56 de la normativa 1083/2006 del Consejo, cit.

<sup>81</sup> Para ilustrar sobre las dificultades de gestión en el derecho anterior: conclusiones del abogado general M. L. A. Geelhoed, 14 de septiembre de 2006, *Lapin liitto*, C-289/05, NEP Rec.

<sup>82</sup> J.-F. Bernicot, «Le contrôle financier des fonds structurels européens», *Rev. fin. Publ.*, 2001, p. 111 y ss.

<sup>83</sup> Ejemplo de conferencias internacionales sobre la evaluación y los fondos estructurales organizadas cada dos o tres años: Comisión, DG de Política Regional, *Info-regio - Lettre d'information* (Info-regio, carta de información), junio 2004, n.º. 123.

<sup>84</sup> Sobre la admisibilidad del recurso de anulación: Tribunal, 22 de marzo de 2007, *Regione siciliana*, C-15/06 P, NEP Rec., o Tribunal, 18 de julio de 2007, *Ente per le Ville vesuviane / Comisión*, T-189/02, NEP Rec.; para una solicitud de anulación de una decisión de reducción de concurso comunitario: recurso ante el Tribunal de 12 de marzo de 2007, *Alemania / Comisión*, T-74/07, DOUE C 95, de 28 de abril de 2007, p. 54.

## II. La intervención pasiva o la modernización de las condiciones de concesión de las ayudas con finalidad regional

El control de las ayudas puede ser considerado como el aspecto más pasivo de la intervención de la Comisión, dado que completa la acción de la política regional aplicada a través de los fondos estructurales.<sup>85</sup> El objetivo sigue siendo, pues, la promoción de las regiones más desfavorecidas de la Unión. En este caso, las ayudas con finalidad regional contribuyen a la cohesión por medio de su influencia sobre el reparto geográfico de la actividad económica siempre dentro del respeto al derecho comunitario de la competencia.<sup>86</sup>

En otros términos, los apoyos de este tipo deben ser autorizados,<sup>87</sup> dado que se han convertido en la categoría más importante de las ayudas públicas en la Comunidad.<sup>88</sup> Tradicionalmente, el artículo 87 TCE viene organizando las citadas ayudas.<sup>89</sup> En efecto, en su apartado 1 se expone un principio de incompatibilidad matizado por las excepciones de interpretación estricta previstas en los apartados 2 y 3.<sup>90</sup> En concreto, el artículo 87.3, *a* y *c*, TCE declara compatibles con el mercado común: «*a*) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo; [...] *c*) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común».

En las dos hipótesis, las ayudas con finalidad regional están destinadas a seguir siendo excepcionales. El juez comunitario ha considerado que la primera posibilidad «[...] muestra que sólo afecta a las regiones en las que la situación económica es desfavorable de forma extrema en relación con la del conjunto de la Comunidad»,<sup>91</sup> lo que no sucede, cuando menos, en el caso de la segunda derogación, «que permite el desarrollo de determinadas regiones, sin estar limitada por las condiciones económicas previstas en el apartado *a* [...]».<sup>92</sup> Ello no impide que la determinación de las ayudas regionales sea cada vez más estricta debido a que el nivel de desarrollo continúa siendo el principal criterio de concesión.

En la lógica de la política de cohesión, la práctica de la Comisión para el periodo 2007-2013 incrementa la vigilancia respecto a las ayudas susceptibles de ser concedidas a regiones de los antiguos estados miembros. Una vez más, la atribución de ayudas regionales se entiende de forma restrictiva (A). Sin embargo, esta severidad no es exclusiva en absoluto de la nueva ordenación a favor de las RUP (B), que se imponen como categoría regional especial completamente equiparable.

<sup>85</sup> R. Vuillermoz, «Les départements d'outre-mer et les règles en matière d'aides d'Etat à finalité régionale», *L'observateur de Bruxelles*, n.º 56, mayo 2004, p. 25-30.

<sup>86</sup> Confróntese F. Gagnaire, «Politique régionale et politique de concurrence dans la Communauté européenne», LPA 2003, p. 15 y ss.

<sup>87</sup> Para España, *cf.* J. E. Soriano García y M. Sánchez Gutiérrez, «El control de las ayudas públicas en España: un contexto a cambiar», *Revista de la Administración Pública*, 2005, n.º 166, p. 231-256.

<sup>88</sup> Por ejemplo, los estados miembros habían acordado alrededor de 19.000 MEUR de ayudas regionales entre 1996 y 1998, es decir, cerca del 60 % del total de las ayudas acordadas en la Unión: Comisión Europea, *Tablero de mando de las ayudas de Estado*, COM(2001) 412 final, de 18 de julio de 2001, no publicado en el DOUE.

<sup>89</sup> Por ejemplo, F. Díez-Moreno, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 1ª ed., 1996, 671 p., sobre todo p. 541-546; G. Fernández Farreres, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, Cuadernos Estudios Europeos, 1993, 149 p.

<sup>90</sup> Tribunal, 19 de septiembre de 2000, *Alemania / Consejo*, C-156/98, *Rec.*, p. I-6857, pto. 49.

<sup>91</sup> Por ejemplo Tribunal, 7 de marzo de 2002, *Italia / Comisión*, C-310/99, *Rec.*, p. I-2289, pto. 77.

<sup>92</sup> Tribunal, 14 de octubre 1987, *Alemania / Comisión*, 248/84, *Rec.*, p. 4013, pto. 19; L. Parejo Alfonso, «Anulación de la resolución de la Comisión por falta de motivación», *Noticias*, 1989, n.º 50, p. 129-133; M. Tarrío Berjano, «Programas de ayudas en finalidad regional», *Noticias*, 1999, n.º 54, p. 143-145.

## A. La atribución restrictiva de las ayudas regionales

La práctica administrativa sintetizada en las líneas directrices de la Comisión refuerza el alcance del marco frente a las regiones de los antiguos estados miembros. Como último análisis, podemos decir que los gastos globales dedicados a las ayudas han disminuido considerablemente desde 1997,<sup>93</sup> aunque son más importantes en los estados relativamente prósperos.<sup>94</sup> Por esta razón el Consejo Europeo del 22 y el 23 de marzo de 2005 ha aconsejado una nueva reducción del nivel general de las ayudas de estado para el periodo 2007-2013.

Como consecuencia, las líneas directrices de la Comisión publicadas en 2006 reorientan las subvenciones hacia las regiones más desfavorecidas de la UE ampliada, garantizando su transición.<sup>95</sup> Aplicables a todos los sectores de actividad, con la excepción del pesquero, de la industria del carbón y de las producciones agrícolas del anexo I del TCE, continúan teniendo por objeto apoyar a las regiones mediante la inversión y la creación de empleo. Además, la concentración de las ayudas con finalidad regional se realiza en coherencia con el derecho de la competencia hacia una nueva delimitación de las condiciones de adjudicación y del nivel de tales ayudas, y más exactamente de las condiciones de elegibilidad (1) y de la naturaleza de las ayudas compatibles (2).<sup>96</sup>

### 1) Las condiciones de elegibilidad

Lógicamente, se delimitan las regiones admisibles basándose en su situación socioeconómica.<sup>97</sup> Según el artículo 87.3, apartado a, TCE la elegibilidad se fundamenta en el PIB por habitante calculado sobre el estándar del poder adquisitivo: la región tiene que experimentar un nivel inferior o igual al 75 % de la media comunitaria para poder disfrutar de una ayuda pública compatible. Las regiones concernidas se corresponden, pues, con las admisibles en el objetivo de *convergencia* de los Fondos estructurales.

Es cierto que la situación regional no se concibe de modo uniforme.<sup>98</sup> Según el artículo 87.3, apartado c, TCE la interpretación realizada para definir la región elegible es más flexible. Se desfavorece en relación con la media nacional, aplicando varios parámetros (como máximo cinco). Además, existe un límite expresado por un límite máximo de población, en la medida en que la mencionada región se encuentre siempre menos desfavorecida que lo fijado en virtud del artículo 87.3, apartado a, TCE. Así pues, el número total de las regiones elegibles para las ayudas debe continuar siendo inferior al de las regiones que no reciben ayudas.<sup>99</sup> Como regla general, las regiones concernidas por el apartado c

<sup>93</sup> En 2001, las ayudas a las regiones de los objetivos 1 y 2 representaban, respectivamente, el 9 y el 6 % del total.

<sup>94</sup> Comisión Europea, COM(2004) 107 final, cit.

<sup>95</sup> Comisión Europea, *Líneas directrices para las ayudas de Estado con finalidad regional para el periodo 2007-2013*, DOUE C 54, de 4 de marzo de 2006, p. 13. *Adde* normativa 1628/2006/CE de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, relativa a las ayudas nacionales a la inversión con finalidad regional (DOUE L 302, de 1 de noviembre de 2006, p. 29 y ss.).

<sup>96</sup> Informe de la Comisión, comunicado sobre la política regional y la competencia, DOCE C 90, de 26 de marzo de 1998, y F. Castillo de la Torre y C. Urraca Caviades, «Ayudas estatales: jurisprudencia comunitaria en 2006», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia 2007*, nº. 247, p. 53-59.

<sup>97</sup> Comisión Europea, *Líneas directrices referentes a las ayudas de Estado con finalidad regional*, DOCE C 74, de 10 de marzo de 1998. Confróntese asimismo el marco multisectorial de las ayudas con finalidad regional en favor de los grandes proyectos de inversión, DOCE C 107, de 7 de abril de 1998, y C 70 de 2002, aplicable hasta el 31 de diciembre de 2009, con la existencia de una intensidad de la ayuda decreciente para los proyectos por un importe superior a 50 MEUR.

<sup>98</sup> J.-M. Communier, *El derecho comunitario de las ayudas de Estado*, París, LGDJ colección «Systèmes», 2000, 169 p., sobre todo p. 55-62.

<sup>99</sup> Media del 42,7 % para 2000-2006, y del 46,7 % anteriormente.

no pueden corresponder nunca a nada que no sea la diferencia entre este límite y las regiones admisibles del apartado a. Son elegibles para los Fondos estructurales, pueden estar poco pobladas o constituir RUP.

A partir de ahí, las regiones elegibles representan el 43,1 % de la población de la nueva UE, y pertenecen, fundamentalmente, a tres categorías. Las regiones desfavorecidas del artículo 87.3, apartado a, TCE continúan siendo aquellas cuyo PIB por habitante es inferior al 75 % de la media europea, pero ahora calculado en relación con los 25 estados miembros (es decir el 27,7 % de la población). Así pues, los nuevos estados miembros son los prioritariamente elegibles, y entre ellos, 8 estados al 100 %. Teniendo en cuenta las disparidades existentes, las regiones son de tres tipos dependiendo de si su PIB supera o no el 75, el 60 o el 45 % del PIB medio.<sup>100</sup>

Adicionalmente, hay regiones que ya sólo entran de forma transitoria en esta categoría genérica por razón del *efecto estadístico* provocado por la ampliación (el 3,6 % de la población).<sup>101</sup> Por último, el artículo 87.3, apartado c, TCE sigue afectando a las regiones desfavorecidas en relación con la media nacional,<sup>102</sup> pero según una tipología más estricta que distingue simplemente entre las que se encuentran en desarrollo económico, con una baja densidad de población, con un índice de desempleo superior a la media o las que sufren una modificación estructural de gran alcance o una relativa decadencia.<sup>103</sup> Observamos, así, una evolución a la baja de la elegibilidad de las regiones de los antiguos estados miembros, además de una apreciación más restrictiva de la naturaleza de los subsidios concedidos.

## 2) La naturaleza de las ayudas compatibles

La definición de las ayudas ha sido tradicionalmente severa. Sólo el artículo 87.3, apartado a, TCE autoriza de manera excepcional ayudas al funcionamiento, mientras que el alcance de las ayudas concedidas en virtud del apartado c se determina más restrictivamente. Por ello se privilegian los subsidios públicos a la inversión en favor de empresas cuando se controlan los de las grandes empresas, siempre y cuando se haya convenido que el beneficiario final deberá contribuir con un 25 % como mínimo. Más bien se trata de las ayudas a la inversión productiva, de una duración mínima de cinco años y cuyo cálculo se efectúa en función del valor de la inversión o de las ayudas para la creación de empleo vinculadas a esa inversión inicial que en principio están permitidas. Se expresan mediante importes brutos antes de impuestos o bien el equivalente de subvención neta (ESN), cuya intensidad representa la ventaja final que se calcula puede obtener la empresa, sin tener en cuenta la forma (subvención, préstamo a tipo de interés reducido o bonificación de intereses, etc.).

Además, el límite de intensidad de las ayudas no ha dejado de disminuir. En las regiones menos favorecidas del artículo 87.3, apartado a, TCE normalmente la ayuda no podía superar el 50 % después de impuestos entre 2000 y 2006.<sup>104</sup> Para las regiones menos desfavorecidas, el techo era del 40 %, frente al 75 % anterior.<sup>105</sup> Respecto a

<sup>100</sup> Estas regiones representan, respectivamente, el 14,05, el 6,3 y el 7,37 % de la población de la UE de los 25.

<sup>101</sup> PIB superior al 75 % de la media de la UE de los 25 pero inferior al 75 % de la de la UE de los 15.

<sup>102</sup> PIB medio superior al 75 % de la media de la UE.

<sup>103</sup> También existen disposiciones transitorias para las regiones que acusan una mayor reducción de las ayudas.

<sup>104</sup> PIB inferior al 60 % de la media la UE.

<sup>105</sup> PIB comprendido entre el 60 y el 75 % de la media.

las regiones a las que se refiere el artículo 87.3, apartado *c*, TCE el máximo estaba establecido en el 20 %.<sup>106</sup> En la práctica, el límite de intensidad media fue, para ambos tipos de ayudas, del 39 % y del 17 % para el periodo 2000-2006.

Los máximos de intensidad de nuevo disminuyen para el periodo 2007-2013. La primera categoría de regiones se beneficiará de una tasa máxima de ayudas del 30, el 40 o el 50 % según el tipo respectivo de pertenencia. Las regiones de *efecto estadístico* podrán disponer de ayudas según el artículo 87.3, apartado *a*, TCE con la tasa máxima inferior al 30 % hasta el 31 de diciembre de 2010.<sup>107</sup> En cuanto a la última categoría, sólo podrá disponer de ayudas con una tasa comprendida entre el 10 y el 15 %. Por descontado, la Comisión propone favorecer a las PME aumentando el porcentaje de ayuda aplicable, y también están previstos nuevos tipos de ayudas a partir de 2007.<sup>108</sup> No obstante, siempre serán de tres tipos y, en todo caso, la cantidad de ayudas a las regiones de los antiguos estados miembros está destinada a disminuir.

En este contexto, no debe extrañarnos la dureza de las negociaciones.<sup>109</sup> El 7 de marzo de 2007, la Comisión aprobó finalmente el mapa francés de ayudas regionales para el periodo 2007-2013 tal y como fue modificado conforme al art. 88 TCE.<sup>110</sup> Este mapa ha determinado las regiones elegibles del Estado miembro fijando el límite autorizado de las ayudas a la inversión. A tal efecto, Francia ha aplicado un método en dos etapas: la población nacional ha sido *repartida* a escala local, antes de que las regiones, cuya función ahí resulta esencial, elaboren listas justificadas de las zonas elegibles con el límite máximo de población afectada.

El resultado es que, mezclando las dos ayudas, la cobertura de la población total no supera el 18,9 %, es decir, en torno a la mitad de la población elegible durante el periodo anterior.<sup>111</sup> La primera población en juego es la de las RUP, a las que se refiere el artículo 87.3, apartado *a*, TCE, es decir, 1.667.436 habitantes, que representan el 15,16 % del mapa adoptado y suponen el 2,9 % de la población francesa. Además, el 15,5 % de esta población es admisible para disfrutar de las ayudas del artículo 87.3, apartado *c*, TCE con un techo del 10 o el 15 %. Para 2007-2008, finalmente, el 6,9 % de la población podrá beneficiarse de una ayuda transitoria con el límite del 10 %. Es cierto que la problemática del infraconsumo de créditos en Francia había avivado el periodo anterior. En todo caso las RUP pueden considerarse eximidas, de acuerdo con la nueva flexibilidad admitida por la práctica comunitaria.

## B. Una nueva ordenación en favor de las RUP

Sin embargo, a veces la severidad de las líneas directrices respecto a las ayudas con finalidad regional se atenúa. En la actualidad, esta constatación adquiere evidente relevancia debido a la situación de las RUP de los antiguos estados miembros. En efecto, se ha confirmado la particularidad de las RUP en el marco de las condiciones comunitarias de concesión en los concursos nacionales. Desde el año 2000, la ultraperifericidad disfrutaba de un régimen derogatorio vinculado sobre todo a la naturaleza de las ayudas dispensadas (1). Ahora la consagración de la especificidad de las RUP se efectúa a partir de la etapa de elegibilidad para los subsidios públicos (2).

<sup>106</sup> Frente al 30 % anterior.

<sup>107</sup> Podría perdurar eventualmente más allá del 1 de enero de 2011, o en el apartado *c* y con una tasa máxima del 20 %.

<sup>108</sup> En especial una ayuda al funcionamiento vinculada a la despoblación de las regiones menos pobladas.

<sup>109</sup> C. Mendez, F. Wishlade y D. Yuill, «Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policy», *Journal of Common Market Studies*, 2006, vol. 44, p. 581-605.

<sup>110</sup> Comisión, comunicado de prensa IP/07/290, 7 de marzo de 2007, y *Mapa de las ayudas con finalidad regional [...] para Francia*; además de los de Italia y los Países Bajos, en esa fecha habían sido aprobados 25 mapas.

<sup>111</sup> El 34 %, es decir, 20,43 millones de habitantes para un límite nacional de cobertura de ayudas del 36,7 %.



## 1) Un régimen derogatorio vinculado a la naturaleza de las ayudas

En general, la contrapartida de líneas directrices y mapas regionales modernizados reside en la adopción de normativas de exención por categorías de subsidios a la inversión.<sup>112</sup> Así, una nueva normativa cubre el periodo 2007-2013.<sup>113</sup> Concretamente, la situación especial de las RUP se tiene en cuenta desde la entrada en vigor del artículo 299.2 TCE. El mismo vino a reconocer la existencia de un estatuto único relacionado con características comunes, permanentes o combinadas que a la vez suponen trabas para el desarrollo de dichas regiones (alejamiento, aislamiento, poca superficie, relieve y clima difíciles, así como dependencia económica respecto a una exigua cantidad de productos).

La elegibilidad adquirida y la naturaleza de las ayudas acordadas se habrían convertido en doblemente derogatorias de conformidad con la práctica de la Comisión. Un aumento de 15 puntos de porcentaje en relación con el techo aplicable al resto de regiones ha podido actuar a favor de las ayudas a la inversión, y el ESN habría llegado al 65 %, eso sin considerar el eventual aumento suplementario relativo a la función de PME.<sup>114</sup>

Posteriormente, la concesión de ayudas al funcionamiento,<sup>115</sup> no decrecientes ni limitadas en el tiempo,<sup>116</sup> ha sido posible gracias a una modificación de las citadas líneas directrices el 26 de julio de 2000.<sup>117</sup> Al estar destinadas a compensar los costes adicionales relativos a la situación especial de las RUP, ha sido posible autorizar ayudas de este carácter según el artículo 87.3, apartados *a* y *c*, TCE, lo que no es factible para el resto de regiones y anteriormente lo era sólo por los sobrecostes de transporte.<sup>118</sup> En su origen, la especial situación de las RUP estaba vinculada a la posibilidad de validar dichos tipos de subsidios. Actualmente, este régimen ha sido ampliado por encontrarse directamente condicionado por la existencia de una región de este tipo, cuyo estatuto mismo supone una derogación al derecho común.

## 2) La consagración de la especificidad de las RUP

Las RUP son objeto de un régimen propio coherente con el marco global.<sup>119</sup> Para 2007-2013, la situación socioeconómica sigue constituyendo el criterio de elegibilidad del artículo 87.3, apartado *a*, TCE: el PIB por habitante debe ser inferior al 75 % de la media comunitaria. No obstante, el mayor cambio no se produce aquí. Ahora se tiene en cuenta el particularismo desde la perspectiva de la elegibilidad. De hecho, las RUP que no resultan admisibles a causa de la excepción anterior, ya sea debido al aumento de su PIB o por el *efecto estadístico*, disfrutaban automáticamente de la derogación prevista por el artículo 87.3, apartado *c*, TCE.

<sup>112</sup> Véase el citado marco de las ayudas con finalidad regional en favor de grandes proyectos de inversión.

<sup>113</sup> Normativa (CE) 1628/2006 de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, en lo referente a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado para las ayudas nacionales a la inversión con finalidad regional (DOUE L 302, de 1 de noviembre de 2006, p. 29-40).

<sup>114</sup> Sin embargo, este límite se eleva al 50 % ESN si la región dispone de un PIB por habitante superior al 60 % de la media comunitaria.

<sup>115</sup> Cfr. la solicitud ante el Tribunal, 29 de julio de 2004, *Air Bourbon*, T-321/04 (DOUE C 62, de 23 de octubre de 2004).

<sup>116</sup> DOCE C 258, de 9 de septiembre de 2000, y punto 4.16.2 de las líneas directrices. Respecto a la incompatibilidad parcial de exoneraciones fiscales en las Azores: Tribunal, 6 de septiembre de 2006, *Portugal / Comisión*, C-88/03, *Rec.*, p. I-7145, y J.-W. Rodríguez Curiel, «De nuevo sobre la autonomía fiscal de las autoridades intraestatales y la existencia de ayudas de Estado», *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia 2006*, n.º. 245, p. 57-62.

<sup>117</sup> DOCE C 258, de 9 de septiembre de 2000.

<sup>118</sup> Eso no ha impedido la apertura de un procedimiento por la ausencia de un régimen portugués de ayudas fiscales a Madeira: Comisión Europea, Decisión C-37/00 de 28 de junio de 2000, DOCE C 301, de 21 de octubre de 2000.

<sup>119</sup> Confróntese el nuevo comunicado dedicado a las RUP: Comisión Europea, comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2007, IP/07/1305.

La situación específica de las RUP condiciona asimismo las tasas de intensidad de las ayudas. En el contexto de una disminución general y de un aumento invariado de las ayudas al funcionamiento, el límite relativo a las ayudas a la inversión aumenta un 10 % en relación con la situación de regiones equivalentes. Así, las regiones elegibles como derogación del artículo 87.3, apartado *a*, TCE podrán beneficiarse de límites de intensidad de ayuda para grandes empresas de un 40 o un 30 %.<sup>120</sup> Además, las RUP disfrutarán de un aumento suplementario por sus desventajas particulares de un 20 o un 10 % ESB (equivalente en subvención bruta dependiendo de si su PIB por habitante es o no inferior al 75 % de la media de la UE).<sup>121</sup>

En Francia, los PIB de las cuatro RUP que se han tenido en cuenta para el nuevo periodo son de un 56,6 para la Guayana francesa, 60,6 para Reunión, 67,3 para Guadalupe y un 74,8 para Martinica. También continuarán siendo elegibles como regiones NUTS 2 en el marco de la derogación prevista por el artículo 87.3, apartado *a*, TCE durante todo el periodo, y las intensidades de ayuda se establecen en el 60 % para la Guayana francesa y en el 50 % ESB para las otras tres RUP.<sup>122</sup> Con respecto a Azores y Madeira, con un PIB de un 61,61 y un 87,84 %, el ESB equivalía al 52 % hasta el 31 de diciembre de 2000, y después a un 50 y un 40 %, respectivamente.<sup>123</sup> En cuanto a las islas Canarias, con un PIB del 87,79 %, el ESB sólo es de un 30 %.<sup>124</sup> En cualquier caso, las RUP de España, de Portugal y de Francia disfrutaban de un tratamiento único a pesar de su diversidad.

Como conclusión, podemos decir que las RUP parecen imponerse en el marco de la reforma que se está llevando a cabo, casi paradójicamente, como circunscripciones territoriales que disfrutaban de una estrategia de conjunto a escala comunitaria. El destino específico de estas regiones, tal y como fue consagrado en 1999, se ha visto confirmado tanto en lo relativo a las modificaciones de las condiciones de concesión de ayudas públicas como a las nuevas normas de la política de cohesión. En el primer caso, la Comisión muestra una relativa mansedumbre bajo el efecto de las trabas comunes y singulares que inciden el desarrollo y la participación en el mercado interior de dichas entidades. En el segundo, la situación *estructural* de las RUP se alinea con la de los recién llegados y también con ordenamientos sectoriales que conocen desde hace mucho tiempo por razón de otras políticas.<sup>125</sup>

En cuanto al resto, la política regional comunitaria sigue respondiendo más a la solidaridad que a la ordenación de un supuesto territorio europeo. Por una parte, el marco de las subvenciones locales es muy forzado. Por otra, el esfuerzo de redistribución se remite *in fine* a un escalón nacional y a la organización constitucional y administrativa de los estados. De ahí que la promoción de las entidades subestatales continúe siendo variable a pesar de los innegables progresos realizados con la refundición de 2007 tanto respecto a su implicación como a las nuevas posibilidades de cooperación. Desde el punto de vista jurídico y financiero, se puede considerar que el Estado en cierto modo actúa de *pantalla* cuando se trata de política regional europea. En tales condiciones, no es seguro que el tratado modificativo aprobado el 19 de octubre de 2007 cambie fundamentalmente el estado del derecho positivo a pesar de una referencia destacable a la cohesión económica, social y *territorial*.<sup>126</sup> Formulado

<sup>120</sup> Respectivamente si el PIB por habitante es inferior al 60 % o al 75 % de la media de la UE de los 25.

<sup>121</sup> Comisión Europea, *Líneas directrices 2007-2013*, cit., apartados 44 y 45.

<sup>122</sup> Comisión Europea, 7 de marzo de 2007, C (2007) 651 final, cit., p. 10.

<sup>123</sup> DOUE C 68, de 24 de marzo de 2007.

<sup>124</sup> DOUE C 35, de 17 de febrero de 2007.

<sup>125</sup> Por ejemplo, véase Consejo, normativa (CE) 247/2006, de 30 de enero de 2006, que trata sobre las medidas específicas en el campo de la agricultura a favor de las RUP de la UE (POSEI) (DOUE L 42, de 14 de febrero de 2006, p. 1).

<sup>126</sup> CIG, 5 de octubre de 2007, *Proyecto de tratado para la modificación del tratado sobre la Unión Europea y el tratado que instituye a la Comunidad Europea*, CIG 1/1/07 REV 1, modificaciones nº. 130 y ss., p. 92-93.

de otra manera, se podría decir que las preocupaciones financieras preceden siempre a las consideraciones jurídicas y que la tectónica de *placas* todavía va por delante de la formación de un territorio europeo.