

La cohesión económica y social en el Acta Única Europea (abril 1989)

Leyenda: Documento de Enrique González Sánchez, Consejero de Embajada y Director de la Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas, que aborda la cohesión económica y social en el Acta Única Europea.

El autor señala que aunque a medio plazo la consecución del mercado interior representa la prioridad de la Comunidad, realmente es un proceso que lleva a la realización de la unión económica y monetaria.

Fuente: Secretaría de Estado para la Unión Europea, Madrid, 1016.2.2., abril 1989.

Copyright: (c) Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

URL: http://www.cvce.eu/obj/la_cohesion_economica_y_social_en_el_acta_unica_europea_abril_1989-es-3e6db002-874f-4b06-a26c-5b6d933e654c.html

Publication date: 14/02/2014

La cohesión económica y social en el Acta Única Europea

por Enrique González Sánchez

Consejero de Embajada.
Director de la Secretaría General del Consejo de las Comunidades Europeas

I. INTRODUCCION

16.1 a

CVCE Tras la entrada en vigor del Acta única europea el 1 de julio de 1987, cada vez más a menudo se oye hablar de la cohesión económica y social. Sin embargo, pese a las numerosas referencias a la cohesión por parte de responsables políticos nacionales, órganos comunitarios, medios de comunicación, etc... no existe unanimidad sobre lo que debe entenderse por cohesión ni sobre los medios para hacer efectivo lo que desde la entrada en vigor del Acta única se concreta ya claramente como un objetivo de la Comunidad (1).

Se dice a menudo por parte de algunos, especialmente por quienes más interesados están en la consecución de la cohesión económica y social, que esta última constituye "la otra cara" del mercado interior, objetivo comunitario concretado igualmente por el Acta única mediante la inserción en el Tratado de Roma del nuevo artículo 8.A).

A diferencia de lo que ocurre con la cohesión, el artículo 8.A) no solamente define lo que se entiende por mercado interior ("un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente tratado") y se fija el horizonte temporal para su consecución (31 de diciembre de 1992), sino que en el llamado Libro Blanco de la Comisión sobre la consecución del mercado interior de junio de 1985 se establecía ya la lista de medidas a adoptar y el calendario para ello (2).

Nada de todo ello se da en el caso de la cohesión, siendo el objetivo del presente artículo el tratar de definir en qué consiste la cohesión económica y social y las vías para su realización.

El concepto de cohesión entendido en un sentido más vago y general aparece ya recogido en el Tratado de Roma desde la creación de la

(1) La bibliografía sobre la cohesión es todavía prácticamente nula, limitándose a hacer algunas referencias a la misma los artículos cada vez más numerosos sobre el Acta Única Europea o sobre la política regional. Sobre la elaboración y contenido del Acta única, vid. De RUYT, J.: *L'Acte unique européenne*, "Institut d'Etudes Européennes", Editions de l'Université de Bruxelles, 1987. Entre la literatura en lengua española, vid. BONET, E.: *Introducción al Acta Única Europea*, Editorial ESIC, "Colección Estudios", n.º 13, Madrid, 1988. ELIZALDE, J.: *El Acta Única Europea*, "Gaceta Jurídica de la CEE", n.º 37, setiembre 1987. GONZALEZ SANCHEZ, E.: *El Acta Única Europea*, "Revista General de Derecho", n.º 514-515, julio-agosto 1987.

(2) COM (83) 310 final, de 14 de junio de 1985. Recientemente la Comisión ha definido sus orientaciones para el futuro relativas al contenido hacia el exterior del mercado único (Europe. Documents, n.º 1.530, de 25 de octubre de 1988). Frente a las críticas de una Europa fortaleza cerrada al exterior, la Comisión propone una *Europa partenaire* con implicaciones más liberales.

NOTICIAS / C.E.E.

Comunidad, al recogerse en su preámbulo la preocupación de los países signatarios por "reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". En el artículo 2 del Tratado se incluye además entre las misiones de la Comunidad la de promover "un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad".

La situación de la Comunidad a comienzos de los años sesenta se caracteriza por un grado de desarrollo bastante similar entre los seis miembros originarios (sólo Italia se encuentra en una situación más desfavorable en relación con los otros miembros) y por un marco económico global en expansión ("boom" económico de los sesenta). En dichas circunstancias el problema de los desequilibrios internos apenas se plantea, máxime al estar previsto de manera específica en el tratado el proceso de realización de la unión aduanera.

A partir de los años setenta la situación se modifica. Por un lado, la coyuntura general económica se degrada con el inicio de la crisis económica, haciéndose más difícil la adopción de iniciativas comunitarias. Por otro, la primera ampliación de la Comunidad incorpora a la misma a un país, Irlanda, con un nivel de desarrollo inferior a la media comunitaria. Con las ampliaciones sucesivas (entrada de Grecia, Portugal y España) se agudizan los desequilibrios internos, al ampliarse de manera considerable las diferencias de nivel de desarrollo.

A comienzos de los setenta, una vez concluida la fase transitoria de la Comunidad, se plantea el paso a la segunda etapa, es decir, la realización de la unión económica y monetaria. El paso a esa nueva etapa, en la medida en que requiere una progresiva armonización de las diferentes políticas económicas y sociales de los países miembros, va a hacer necesario contar con un mayor grado de convergencia entre las diferentes estructuras económicas y de ahí que a partir de entonces la consecución del objetivo del "desarrollo armonioso" se plantee de manera más acuciante.

La expresión "desarrollo armonioso" vaga de contenido pero ambiciosa en sus objetivos se encuentra muy próxima de la actual "cohesión económica y social". Sin embargo, ya en los años setenta, en el ámbito de la adopción de medidas dirigidas a relanzar a la Europa comunitaria hacia la consecución de sus objetivos últimos integradores, la Comunidad va a optar por la adopción de una política muy parcial centrada meramente en la canalización de recursos comunitarios hacia las zonas más desfavorecidas, en lugar de plantearse una política global que tuviera en cuenta los desequilibrios y diferencias regionales existentes. De ahí la creación en 1975 de un Fondo Europeo de Desarrollo Regional

(FEDER), destinado a corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad (3). La escasa dotación financiera del FEDER y la rigidez de sus actuaciones va a impedir que dicho instrumento sea un motor efectivo de desarrollo económico para las regiones más atrasadas, limitándose a actuar como canal para la transferencia de recursos. Por otro lado, el libre juego de las reglas del mercado en el interior del Mercado Común y la ausencia de mecanismos correctores tenderá a menudo a acentuar los desequilibrios al producirse en ocasiones un progresivo mayor enriquecimiento de las regiones o zonas más ricas y un menor crecimiento, sino estancamiento o depauperización, de las más pobres (4). La reforma del FEDER que tiene lugar en 1984 (5), aunque trata de asociar en mayor medida la actuación de dicho instrumento a la realización de otras políticas y prevé una mayor coordinación con los otros instrumentos financieros comunitarios, no asegura todavía la consecución de sus objetivos de política regional al mantenerse la limitación de su dotación financiera.

Coincidiendo con la reforma del FEDER, la Comunidad va a vivir desde comienzos de los años ochenta en un clima de reformas internas que le permita superar la situación de crisis y estancamiento que caracteriza la experiencia comunitaria a finales de los setenta.

La firma del Acta única europea en febrero de 1986 (6) supone la decisión política más importante para el relanzamiento de la Comunidad hacia la consecución de su objetivo último integrador: el establecimiento de una unión europea. Todo ello dentro de un proceso que sigue siendo paulatino y al que por ello mismo se le siguen fijando nuevas etapas, como va a ser la consecución del mercado único en 1992, en el camino hacia la realización de la unión económica y monetaria. La adopción ulterior de medidas de reforma relativas a la financiación futura de la Comunidad, a la política agrícola y a los fondos estructurales (7), elimina los obstáculos principales que habían impedido hasta entonces la profundización de las actividades comunitarias y el desarrollo de nuevas políticas. En dicho marco general se inserta la incorporación del principio de la cohesión económica y social, principio

(3) Reglamento (CEE) n. 724/75 del Consejo, de 18 de marzo de 1975 (DOCE, L 73, de 21 de marzo de 1975).

(4) Dicho desequilibrio tiende a producirse no sólo a nivel de la Comunidad sino también dentro de cada Estado miembro por aplicación de las disposiciones librecambistas comunitarias.

(5) Reglamento (CEE) n. 1.787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DOCE, L 169, de 28 de junio de 1984).

(6) Vid. texto del Acta única en DOCE, L 169, de 29 de junio de 1987. Una versión consolidada de los tratados, incluyendo las modificaciones introducidas por el Acta única, figura publicada en Gaceta Jurídica de la CEE, n.º 35, julio 1987.

(7) Europe, Documents, n.º 1.493/1.494, de 5 de marzo de 1988.

NOTICIAS / C.E.E.

inspirador del conjunto de las actuaciones comunitarias y del desarrollo de nuevas políticas.

II. LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL EN EL ACTA UNICA EUROPEA

El Acta única europea tiene su origen inmediato en las conclusiones del Consejo Europeo de Milán de junio de 1985 (8) que decide la convocatoria de una Conferencia intergubernamental con objeto de proceder a una serie de modificaciones institucionales en el seno de la Comunidad y a la extensión de las actividades comunitarias, todo ello con vistas a progresar hacia la realización de la unión europea.

La Conferencia intergubernamental que se reúne por primera vez el 9 de setiembre en Luxemburgo acoge a los representantes de los diez países miembros, invitándose a participar como observadores a los representantes de España y Portugal, una vez que el correspondiente tratado de adhesión había sido ya firmado el 12 de junio anterior.

Desde el inicio de las discusiones, se pone en evidencia en el seno de la Conferencia que la realización del mercado interior va a constituir el tema fundamental en lo que se refiere a la reforma de los tratados. Incluso otras reformas sustanciales (poderes del Parlamento, procedimiento de voto en el Consejo, política de investigación, capacidad monetaria,...) se debaten en gran medida en la óptica de la realización de dicho objetivo. De ahí que también desde el inicio de los debates se plantee por parte de algunos la preocupación por las dificultades que para las economías más débiles podría plantear su participación en el previsto mercado único.

La Comisión ya en su Libro Blanco sobre el mercado interior al especificar las medidas a adoptar hasta 1992 había advertido sobre los riesgos que la creación de dicho mercado podría implicar para las regiones más atrasadas, al tender a movilizar los recursos hacia las zonas más aventajadas, incrementándose con ello las disparidades ya existentes y poniéndose en peligro el objetivo de la convergencia de las economías. En este sentido, la Comisión, consciente de la interdependencia que existe entre todos los factores que coadyuvan a la realización de la integración económica y social, base para la construcción de una verdadera entidad política, contribuye desde un primer momento a los trabajos de la Conferencia, mediante la presentación de cuatro informes relativos al gran mercado, la tecnología, la cohesión económica y social y la capacidad monetaria.

(8) Vid. Conclusiones del Consejo Europeo en Boletín CEE, n.º 11/1985, de 30 de junio de 1985.

La propuesta de la Comisión sobre el refuerzo de la cohesión hacía referencia a los efectos negativos que llevaría consigo la realización del gran mercado si su puesta en práctica no iba acompañada de otras medidas o políticas, tales como el desarrollo de las regiones menos favorecidas, la mejora de las posibilidades de empleo y de las condiciones de trabajo, el estímulo a la innovación social y la reconversión de los sectores en declive; reconociéndose paralelamente por parte de la Comisión que los instrumentos financieros existentes no contaban ya con la eficacia correctora necesaria para jugar un papel de redistribución de los recursos presupuestarios. Al plantearse el debate sobre la cohesión en la Conferencia, frente a las pretensiones de algunos de circunscribir el debate al ámbito estrictamente regional y presupuestario y limitarlo por tanto a una mera y reducida transferencia de recursos, el Presidente Delors, en la presentación de sus propuestas, insiste en que la realización de la cohesión no debería considerarse únicamente bajo el ángulo presupuestario, ya que la propuesta de su institución se basaba más en la solidaridad económica que en las transferencias presupuestarias (9).

La defensa del principio de la cohesión va a ser protagonizada en la Conferencia por las delegaciones de Grecia e Irlanda, apoyadas por los dos países todavía candidatos, España y Portugal. El debate sobre la cohesión se vincula desde un principio al del mercado interior, considerándose por parte de los países anteriores que la participación en dicho mercado requería dar a la Comunidad la cohesión necesaria a efecto de que cada una de sus regiones pudiera obtener un beneficio por su participación en el conjunto.

De esta manera, aceptándose por parte de todos el objetivo de la realización del mercado interior (10), se considera que su puesta en práctica a través de la adopción progresiva de medidas concretas debería tener en cuenta las situaciones específicas existentes en cada economía, a efecto de posibilitar globalmente la realización del objetivo común. Un enfoque, pues, que va más lejos que la mera adopción de medidas compensadoras a favor de las economías más débiles.

Los debates sobre la cohesión se concretan en las conclusiones al respecto adoptadas el 3 de diciembre por el Consejo Europeo de Luxemburgo (11), cuyo contenido no va a diferir, excepción hecha de la eliminación de una frase sobre la financiación de los fondos estructurales

(9) Boletín CEE, n.º 9/1985 y n.º 10/1985.

(10) En la discusión sobre la realización del mercado interior no se pone en cuestión por parte de ninguna delegación el principio de su consecución, sino que se debate sobre las vías para su realización y la participación de los países con economías más débiles.

(11) Vid. Conclusiones del Consejo Europeo en Boletín CEE, n.º 11/1985.

y la inserción sustitutoria de una declaración de la Conferencia, del texto que figura en el artículo 23 del Acta única (12).

El artículo 23 del Acta única añade un nuevo título V en la tercera parte del tratado CEE con la denominación "Cohesión económica y social". Dicho título comprende cinco nuevos artículos con la numeración 130.A) a 130.E).

El nuevo artículo 130.A) alude al reforzamiento de la cohesión como un objetivo de la Comunidad destinado a promover su desarrollo armonioso. De esta manera, aún sin explicitarse claramente su contenido, el principio de la cohesión aparece como el condicionante para la consecución de un desarrollo global armonioso de la Comunidad, reiterándose nuevamente la idea ya inscrita en los tratados originarios. De manera más específica se recoge en el párrafo segundo del mismo artículo como objetivo más particular la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

El artículo 130.A) vincula por la vía del reforzamiento de la cohesión el desarrollo armonioso de la Comunidad con la desaparición de los desequilibrios internos, lo que implica una mayor convergencia de las economías de los países miembros. Junto a ello el nuevo artículo 102.A) alude a la necesidad de garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias a efecto de posibilitar el desarrollo ulterior de la Comunidad. La convergencia de las políticas económicas de los países miembros implica algo más que la convergencia de las economías. Esta última, como ya se ha visto, debe ser resultado de la aplicación del criterio de la cohesión en la adopción de las diferentes políticas comunitarias. La convergencia de las políticas económicas implica un estadio más avanzado sólo posible en el ámbito de la realización de la unión económica y monetaria. De ahí que el Acta única europea encuadre el artículo 102.A) en un nuevo capítulo que hace referencia explícitamente a la unión económica y monetaria.

La relativa indefición del artículo 130.A) no ha impedido que por parte de algunos se siga considerando que la cohesión debe limitar su ámbito de actuación a la compensación financiera por la vía de los fondos estructurales, especialmente el FEDER, en el marco por tanto de la política regional. Dicha interpretación restrictiva no se sostiene ni con la lógica de la construcción del

mercado interior ni jurídicamente con el contenido del artículo 130.B) en el que se señala explícitamente que "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". Del tenor de dicho artículo se pone de manifiesto que al adoptar cualquier norma comunitaria dirigida a la realización del mercado interior y aún de manera más general en el ámbito del desarrollo de cualquier política comunitaria se debe tener en cuenta en qué medida contribuye al reforzamiento de la cohesión y por tanto a la consecución de un desarrollo armonioso de la Comunidad y a la corrección de los desequilibrios internos. Dicho artículo reviste una importancia considerable, pues obliga al legislador comunitario a tener en cuenta el criterio de la cohesión al adoptar cualquier decisión.

El problema puede residir, como señalaba ya Mitsos con anterioridad a la entrada en vigor del Acta única, en saber en qué medida las políticas comunitarias podrán aplicarse de distinta manera para adaptarse y dar satisfacción a situaciones económicas muy diferentes (13). A este respecto, al referirse el Acta única a la realización del mercado interior, se ha incorporado un nuevo artículo 8.C) al Tratado CEE en el que se obliga a la Comisión en el momento de adoptar sus propuestas a tener en cuenta "la importancia del esfuerzo que determinadas economías, que presenten un nivel de desarrollo diferente, tendrán que realizar durante el período de establecimiento del mercado interior" pudiendo "proponer las disposiciones adecuadas". A renglón seguido se señala que "si dichas disposiciones adoptaren la forma de excepciones, deberán tener carácter temporal y perturbar lo menos posible el funcionamiento del Mercado Común". Claramente ahora el legislador comunitario, siendo consciente del esfuerzo muy diferente que deben realizar unas u otras economías para la consecución del objetivo común y de los riesgos que ello implica para las propias economías más débiles y para la Comunidad en su conjunto desde la óptica de un posible desequilibrio interno, prevé la posible adopción de disposiciones o medidas especiales que compensen los desequilibrios de partida con vistas a la consecución de los objetivos generales.

El artículo 8.C) no introduce una "Europa a la carta", ya que el objetivo del mercado interior se prevé para todos los países miembros y todos ellos cooperan en su realización (14). El artículo 8.C)

(12) El nuevo artículo 130.D), al referirse a la modificación de los fondos, no incluye ya la frase "financiados de manera adecuada en el marco de las posibilidades presupuestarias" que se sustituye por una declaración en la que se recuerdan las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984.

(13) MITSOS, A.: *La política regional de las Comunidades Europeas*, "Información Comercial Española, n. 627-628, noviembre-diciembre 1985.

(14) El debate sobre el reforzamiento de la Comunidad ha traído consigo la generalización de propuestas diversas que tienen en cuenta la dificultad o la falta de interés de determinados países para avanzar en el camino hacia la unión europea. Con la propuesta de una "Europa a la carta"

NOTICIAS / C.E.E.

tampoco limita el tipo de disposiciones específicas a adoptar, cuyo contenido podrá ser variadísimo. En unos casos, podrá tratarse de medidas positivas a favor de estas economías. En otros, de excepciones para las mismas en la aplicación del contenido de algunas normas o parte de las mismas. En este último caso se requiere su "carácter temporal" y que "perturben lo menos posible el funcionamiento del Mercado Común". La limitación temporal se explica en el caso de excepciones por la aplicabilidad final del objetivo común. Nada se dice sobre la duración de las medidas que dependerá en cada caso del contenido de las mismas. No obstante, deberá tenerse en cuenta que los países con economías más débiles coinciden en parte con aquéllos de incorporación más reciente a la Comunidad y para los que está transcurriendo todavía el periodo transitorio correspondiente a su adhesión. En consecuencia deberá tenerse en cuenta el esfuerzo de adaptación que están ya realizando y al que se suma ahora el suplementario dirigido a la consecución del mercado único. De ahí esa posibilidad de "discriminación positiva" que posibilita temporalmente el artículo 8.C) y que permite, en interpretación "a sensu contrario" de la última frase del artículo, una cierta perturbación del funcionamiento del Mercado Común, garantía a medio plazo para que este último acabe siendo beneficioso para la Comunidad en su conjunto. Pues todo ello sin olvidar que, en definitiva, la modernización y el desarrollo de las economías más débiles viene unido a su participación total en el conjunto de las políticas e instrumentos comunitarios y no a la aplicación de medidas de carácter excepcional o discriminatorio.

Junto con lo anterior, el Acta única hace referencia también a los fondos financieros con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), al Banco Europeo de Inversiones y a los "otros instrumentos financieros existentes" como vehículos para la consecución del objetivo de la cohesión. La referencia a "otros instrumentos financieros" deja abierta la puerta a la utilización de todo tipo de recursos financieros canalizados a través de la Comunidad y pone en evidencia nuevamente que la realización de la cohesión se lleva a cabo a través del conjunto de las intervenciones comunitarias, en el marco de desarrollo de las diferentes políticas comunes.

Con el Acta única se incorpora por vez primera al Tratado CEE el FEDER, definiéndose en el

se plantearía la posibilidad para los países miembros de elegir aquellas políticas comunitarias en las que desearían participar. Frente a ello la sugerencia de una "Europa a dos velocidades" alude al carácter obligatorio de todas las políticas comunes para todos los países miembros, pero a la posibilidad de adoptarlas en momentos diferentes por unos y otros países. Un carácter intermedio y menos definido tienen las propuestas más recientes de "Europa de geometría variable".

nuevo artículo 130.C) sus objetivos, coincidentes textualmente con los que figuraban en el reglamento de 1984: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y reconversión de las regiones industrializadas en decadencia, todo ello con objeto de "contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad". En el artículo 130.D) se prevé una reforma en la estructura y en las normas de funcionamiento de los fondos estructurales a fin de facilitar la consecución de los objetivos antes indicados, así como para mejorar su eficacia y coordinar entre sí sus intervenciones. En relación con la cuestión más controvertida de la dotación de los fondos se incluye una declaración en el acta final de la Conferencia en la que se recuerda una de las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 1984, según la cual "los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos, teniendo en cuenta los Programas integrados mediterráneos, serán aumentados de forma significativa, en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación". El Acta única había previsto el plazo de un año para la adopción por unanimidad por el Consejo de la propuesta global de la Comisión sobre los fondos estructurales. Según el artículo 130.E) las normas de aplicación relativas a cada fondo específico serán adoptadas por el Consejo, por mayoría cualificada, previéndose la cooperación con el Parlamento para la adopción del reglamento de aplicación del FEDER.

III. REALIZACION DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Una vez comentados los artículos del Acta única relativos a la cohesión económica y social, conviene analizar en qué medida el objetivo de la cohesión figura ya entre las realizaciones comunitarias más recientes o se incluye al menos entre los objetivos comunitarios a medio y largo plazo.

Antes de que entre en vigor el Acta única, la Comisión remite al Consejo una comunicación con el título "Llevar a buen término el Acta única: Una nueva frontera para Europa" (15) en la que se concretan las reformas previstas por dicha institución en el horizonte de 1992 de acuerdo con el contenido del Acta única y teniendo en cuenta el proceso de reformas ya iniciado, especialmente a partir de 1984, en lo que se refiere a la política agrícola, los fondos estructurales y la disciplina presupuestaria. La comunicación de la Comisión señala en su introducción que los objetivos y las políticas previstos en el Acta única (mercado interior, cohesión, política tecnológica, política monetaria, política social, medio ambiente) se realizan simultáneamente y de manera

(15) Boletín CEE. Suplemento 1/87.

NOTICIAS / C.E.E.

interrelacionada si se quiere llegar al establecimiento del espacio económico común (16). Al referirse a este último la Comisión alude al objetivo de la cohesión que obliga a tener en cuenta el nivel de desarrollo de las diferentes regiones. Sin embargo, en relación con las medidas a adoptar el contenido del documento se limita a aludir a la acción de los fondos estructurales, adoptándose con ello una visión limitada en la realización del objetivo de la cohesión que va a persistir en los meses sucesivos. El documento de la Comisión hace referencia a una mayor concreción de los objetivos de los fondos, a la sustitución del concepto de proyecto por el de programa y sobre todo a la duplicación en términos reales de los recursos de los fondos en el período que media hasta 1992. En su programa de trabajo para 1987 (17) la Comisión limita también sus referencias a la cohesión a la reforma de los fondos estructurales, anunciando la presentación de su propuesta de conjunto dirigida a racionalizar mejor sus objetivos y a coordinar sus intervenciones, todo ello con objeto de mejorar su eficacia. En el programa de trabajo para 1988 (18), la Comisión, aún reconociendo que "la cohesión económica y social de la Comunidad, objetivo fundamental del Acta única, no se limita a una reestructuración de los instrumentos existentes" y que debe tenerse en cuenta "la incidencia que puedan tener todas las políticas comunitarias", se limita a hacer referencia nuevamente al proceso de reforma de los fondos estructurales, cuya consecución debería establecer unas "condiciones admisibles de equilibrio dentro de la Comunidad de los Doce" para el período 1989-1991. En su informe anual sobre las actividades comunitarias a lo largo de 1987 (19), la Comisión reconoce nuevamente que "el refuerzo de la cohesión no se limita a la reforma de los fondos estructurales, sino que hace referencia también a la convergencia de las políticas económicas, a la toma en consideración de los efectos benéficos del gran mercado interior y a las consecuencias positivas de una cooperación reforzada en materia monetaria y tecnológica".

La falta de concreción de las ideas de la Comisión es objeto de crítica por parte de algunos, echándose de menos la presentación por dicha institución de una lista de medidas para hacer efectiva la cohesión, de contenido similar a la que la Comisión presentó en 1985 para hacer efectivo el mercado único. Dichas críticas resultan a

(16) La expresión "espacio económico común" tiene un contenido más amplio que la de mercado único, tendiendo a abarcar el conjunto de las actividades económicas. Dicha expresión se completa para "lo social" con la cada vez más utilizada "espacio social europeo". En este sentido, el "espacio socio-económico europeo" sería el marco para la progresiva realización de la unión económica y monetaria, un proyecto netamente más ambicioso que el mero mercado único.

(17) Boletín CEE. Suplemento 1/87.

(18) Boletín CEE. Suplemento 1/88.

(19) Comisión CEE: XXI Informe general sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1987, Bruselas, Luxemburgo, 1988.

mi juicio injustificadas, pues la cohesión, aún constituyendo un objetivo comunitario, se realiza, como ha quedado explicitado en el apartado anterior, en el conjunto de las políticas comunitarias, sin que deban existir necesariamente medidas específicas para hacer efectiva la cohesión. Justamente la crítica que a mi modo de ver debe hacerse a la Comisión es su tendencia a relegar en la práctica la realización de la cohesión al ámbito de la política regional mediante la adopción de medidas específicas de contenido financiero, pese a compartir en teoría la filosofía de carácter general antes expresada. La ausencia de un catálogo de medidas sobre la cohesión no debe impedir, sin embargo, que al examinar la legislación comunitaria de una manera global se evalúe de que manera cada disposición específica ha contribuido a la realización del objetivo de la cohesión económica y social.

El Parlamento Europeo, por su parte, en una resolución de 13 de mayo de 1987 sobre el documento "Llevar a buen término el Acta única" (20) subraya que la cohesión económica y social "no es únicamente una cuestión de refuerzo y reforma de los fondos estructurales", sino que "exige un grado netamente mayor de convergencia y la aplicación de una estrategia cooperativa de crecimiento, objetivos que podrán alcanzarse a través de la puesta en marcha y la aplicación de nuevas políticas que permitan la transferencia de recursos hacia las regiones desfavorecidas y la puesta en práctica de medidas relativas a la realización del mercado interior para tener en cuenta las necesidades específicas de las regiones". El Parlamento considera además que "será necesario tener en cuenta las ventajas comparativas que pueden eventualmente poseer determinadas ramas de producción en las economías menos desarrolladas, cuyo desarrollo se encuentra hoy obstaculizado por el modelo desequilibrado seguido en materia de ayudas industriales".

Por lo que se refiere al Consejo, el Consejo Europeo se ha pronunciado reiteradamente a favor de la cohesión, al referirse a la realización del mercado interior, poniendo de manifiesto que mercado único y cohesión económica y social constituyen un único conjunto (21).

(20) DOCE, C 156, de 15 de junio de 1987.

(21) "El Consejo Europeo también tomó nota de la importancia de la cohesión para la consecución del mercado interior y demás objetivos comunitarios" (Londres, diciembre 1986). "La creación del espacio económico necesitará el desarrollo de políticas de acompañamiento con objeto de realizar una mayor cohesión de la Comunidad en base a las disposiciones del Acta única" (Bruselas, junio 1987). "El Consejo Europeo subraya la importancia que revisten, en el contexto de la progresión hacia el mercado único, el éxito de la puesta en práctica de las disposiciones del Acta única relativas a la cohesión" (Hannover, junio 1988). "El Consejo Europeo estima que los progresos en la puesta en práctica de las disposiciones del Acta Única Europea relativas a la realización del mercado interior deben ir en paralelo... con el refuerzo de la cohesión económica y social" (Rodas, diciembre 1988).

NOTICIAS / C.E.E.

La concordancia política de principio en el seno del Consejo Europeo encuentra, sin embargo, dificultades para concretarse a nivel decisorio en los Consejos de Ministros, donde cada país defiende intereses particulares y concepciones diferentes sobre las realizaciones de la Europa comunitaria. Las diferencias de desarrollo en el seno de la Comunidad marcan la línea divisoria entre países más o menos favorables a la cohesión. Las posiciones de los países "ricos", en principio más reticentes a la cohesión, se matizan según el mayor o menor europeísmo de unos u otros. Mientras que los países más favorables a la progresión hacia la unificación son conscientes de que esta última sólo es posible en una Europa más solidaria y homogénea, los países menos entusiastas por la idea de la unidad europea son al mismo tiempo los más opuestos al principio de la cohesión. También entre los países "menos ricos" existen diferencias en su concepción del tema cohesión. Mientras que para algunos la cohesión se inscribe fundamentalmente en el ámbito de la política regional, para otros dicho objetivo se interpreta de manera más amplia y ambiciosa. Entre estos últimos se encuentra España, que protagoniza en la actualidad en el seno de las instituciones comunitarias la defensa del principio de la cohesión.

La posición española fue expresada claramente por el Presidente del Gobierno, Felipe González, en una conferencia en el Instituto Universitario Europeo de Florencia el 19 de octubre de 1987 (22). Al referirse a la realización del mercado interior que "por sí solo no garantiza siquiera que se camine en una dirección integracionista" se pronuncia en el sentido siguiente: "La cohesión económico-social no es sólo la compensación que se da a los menos favorecidos para que acepten los avances del mercado interior. Es algo más. Si quieren mirarlo desde la perspectiva del mercado interior, es el precio que cuesta su realización. Lo que se discute, por tanto, es quién va a pagar ese precio, no si éste existe o no. Planteado así, con esta crudeza, tiene la virtualidad de romper la lógica habitual —es decir, nacional— e introducir la lógica comunitaria, haciendo comprensible el espacio común integrado".

Para el Secretario de Estado de Comunidades Europeas, Sr. Solbes, la cohesión constituye "la otra cara de la moneda mercado interior, en la medida en que es una condición esencial para que el mercado interior pueda llevarse a cabo" (23). En sendas publicaciones de la Secretaría de Estado de Comunidades Europeas relativas al balance del primer y segundo año de la adhesión se reitera la posición española en materia de cohesión, entendiéndola como la otra cara del mercado

interior (24) y como la compensación a las economías más débiles que va "más allá de un aumento de los fondos estructurales o de determinadas derogaciones temporales", subrayándose "la necesidad de un desarrollo armónico, a nivel europeo" (25).

La preocupación española por la cohesión ha llevado a incluir este tema entre las prioridades de la Presidencia española (26). El hecho, sin embargo, de que el principio de la cohesión se aplica, como se ha visto, al desarrollo del conjunto de las políticas comunitarias no puede hacer de su consecución el objetivo de una única presidencia (27). Otra cosa distinta es el hecho de que durante el semestre de la Presidencia española se trate de establecer una serie de criterios de aplicación de dicho principio al desarrollo de otras políticas. Pero, en mi opinión, dicho enfoque podría no ser el adecuado, pues de lo que se trata es de tener en cuenta siempre la cohesión en el examen de cada propuesta específica de la Comisión, sin que los criterios aplicables puedan ser fácilmente definibles "a priori". En este sentido, de la misma manera que cada propuesta de la Comisión va acompañada en la actualidad de una ficha financiera, una ficha relativa a la incidencia sobre el empleo y una ficha relativa a las PYMES, desde la entrada en vigor del Acta única debería venir también acompañada de una ficha explicativa de la manera cómo la medida propuesta contribuye a la realización de la cohesión económica y social. A este respecto, un objetivo concreto de la Presidencia podría ser, en mi opinión, la solicitud por el Consejo a la Comisión de la presentación en todas sus propuestas de dicha ficha.

Se trata, pues, de evitar el enfoque global y examinar en cada caso la contribución de las disposiciones específicas comunitarias a la realización de la cohesión. En dicha óptica, parece oportuno pasar revista a la manera cómo dicho objetivo se viene teniendo en cuenta desde la entrada en vigor del Acta única.

La tendencia de la Comisión en la práctica y el interés de algunos países miembros de relegar el

(22) Vid. texto de conferencia en Noticias CEE, n.º 37, año IV, febrero 1988.

(23) Discurso de apertura. "Jornadas sobre las consecuencias económicas para España de la implantación del mercado interior europeo y la cohesión económica y social", Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987.

(24) "Balance del primer año de adhesión de España a la CEE", Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Oficina de Información Diplomática, Madrid.

(25) "Balance del segundo año de adhesión de España a la CEE", Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Oficina de Información Diplomática, Madrid.

(26) Diario El País, 14 de septiembre de 1988. Boletín Europe, n.º 4.935, de 18-1-89.

(27) El establecimiento de prioridades muy ambiciosas que traen consigo nuevas actuaciones comunitarias o incluso un cierto cambio de dirección respecto a actuaciones tradicionales puede hacer peligrar el éxito de una presidencia al fijar unas expectativas difícilmente realizables en el período de un semestre. Temas como la cohesión, el espacio social europeo o América latina, aunque obtienen el consenso político al nivel del Consejo Europeo, su puesta en práctica requiere períodos mucho más largos de discusión que los de una sola presidencia y la tenacidad continua en el seno de la Comunidad de los países interesados por dichos temas.

tema cohesión al ámbito de la política regional y de los fondos estructurales ha llevado a limitar prácticamente el debate sobre la cohesión a la dotación y modificación de estos últimos.

La reforma de los fondos estructurales y el problema de su dotación financiera tiene su origen inmediato en las conclusiones consolidadas de los Consejos Europeos de Copenhague de diciembre de 1987 y de Bruselas de febrero de 1988 (28). En dichas conclusiones se prevé una duplicación progresiva de los recursos de los fondos estructurales en 1993 en relación con 1987 y una especificación de los objetivos a cuya realización contribuye cada uno de los fondos (FEDER, FSE, FEOGA-O). De manera específica se señala en las conclusiones que "la acción que lleva a cabo la Comunidad a través de los fondos de finalidad estructural, del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros constituye un apoyo a la realización de los objetivos generales enunciados en los artículos 130.A) y 130.C) del Tratado".

Sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo aprobó el 24 de junio de 1988 una decisión sobre la disciplina presupuestaria y cinco días más tarde se firmaba el acuerdo interinstitucional sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario, donde se concretan las perspectivas financieras para acciones estructurales hasta 1992 (29).

También sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo y también el 24 de junio se aprobó el reglamento de reforma de los fondos estructurales (30) en donde se especifican los medios para la consecución de los siguientes objetivos prioritarios vinculados a la realización de los objetivos generales de los artículos 130.A) y 130.C):

– Objetivo n.º 1: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones atrasadas (FEDER, FSE, FEOGA-O) (BEI).

– Objetivo n.º 2: reconvertir las regiones, regiones fronterizas o comarcas (comprendidas las zonas de empleo y las comunidades urbanas) gravemente afectadas por el declive industrial (FEDER, FSE).

– Objetivo n.º 3: combatir el paro de larga duración (FSE).

– Objetivo n.º 4: facilitar la incorporación profesional de los jóvenes (FSE).

– Objetivo n.º 5 a): acelerar la adaptación de las estructuras agrícolas (FEOGA-O).

– Objetivo n.º 5 b): promover el desarrollo de las zonas rurales (FEOGA-O, FSE, FEDER).

Las regiones previstas por el objetivo n.º 1 figuran en un anejo al reglamento. En lo que se refiere a España se incluyen: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, Murcia.

En la actualidad son objeto de discusión en el Consejo las cuatro propuestas de reglamentos de aplicación (31), relativas a la coordinación de las intervenciones y a cada uno de los fondos estructurales, respectivamente.

Una serie de programas sectoriales ya adoptados o pendientes de adoptar, tales como STAR (telecomunicaciones), VALOREN (potencial energético), RENAVAL (construcción naval), RESIDER (siderurgia), STRIDE (infraestructuras en I + D), ENVIREG (medio ambiente), tratan de eliminar el retraso de las regiones afectadas o de facilitar la reestructuración de sectores en declive, si bien todos ellos se inscriben en el marco de la política regional.

Tras las conclusiones del Consejo Europeo de Hannover, en las que se abordaban los aspectos sociales de la realización del mercado único, la Comisión ha remitido al Consejo en septiembre de 1988 un documento de trabajo sobre "La dimensión social del mercado interior" (32), en el que se especifican las medidas necesarias para hacer efectivo el "espacio social europeo", de modo similar a como lo hacía en 1985 el Libro Blanco sobre el mercado interior, si bien en este caso las medidas propuestas han tendido a ser consideradas como muy modestas, principalmente por el Parlamento Europeo y las organizaciones sindicales.

El documento de la Comisión aborda repetidamente el objetivo de la cohesión económica y social, señalando que la misma constituye "un complemento indispensable del proceso de consecución del mercado interior", si bien se recoge que dicho objetivo "debe ser perseguido fundamentalmente a través de las políticas de acompañamiento del mercado interior basadas en los fondos estructurales". De manera más específica se hace referencia a los instrumentos de intervención estructural, a la acción en el ámbito de la educación y de la formación profesional y a la legislación relativa a las condiciones de trabajo y a las relaciones profesionales.

Si se tiene en cuenta que cada vez más el recurso humano constituye el factor de

(28) Vid. texto conclusiones en Europe. Documents, n.º 1.493/1.494, de 5 de marzo de 1988.

(29) DOCE, L 158, de 15 de julio de 1988.

(30) Reglamento (CEE) n.º 2.052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988. (DOCE, L 185, de 15 de julio de 1988).

(31) COM (88) 500 final, de 29 de agosto de 1988.

(32) COM (88) 1.148 final, de 14 de setiembre de 1988.

NOTICIAS / C.E.E.

producción más valioso, las medidas de formación profesional, de desarrollo educativo (programas ERASMUS, COMETT, Jóvenes para Europa, Enseñanza de lenguas) y de formación continuada de adultos, adoptadas no como un objetivo en sí mismo sino en el marco de desarrollo de las diferentes políticas comunitarias, son, en mi opinión, las que en mayor medida pueden contribuir en este ámbito al reforzamiento de la cohesión.

La creación de la Europa social exige igualmente la mejora de las condiciones de trabajo y de las prestaciones sociales. Ahora bien, en la puesta en práctica de las medidas a adoptar debe tenerse en cuenta, al igual que en el resto de las políticas comunitarias, las situaciones muy diversas existentes en los diferentes países miembros y la previsión de medidas especiales, en su caso, para los países con economías más débiles, en aplicación nuevamente del criterio de la cohesión.

Finalmente la creación de empleo viene dada fundamentalmente en economías basadas en el modelo de mercado, por el propio funcionamiento de este último, si bien las políticas comunitarias pueden facilitar la eliminación de desequilibrios internos que pudieran detraer la inversión de zonas más débiles o sectores en crisis.

En las políticas sectoriales raras son hasta el momento las referencias a la cohesión. Referencias de un carácter vago y general figuran en ocasiones en los considerandos de algunas disposiciones, pero no así en su parte dispositiva, sea articulado o anejos, siendo ésta como es sabido la parte operativa del texto.

Una excepción lo constituye la política de investigación, donde, desde el Acta única, el criterio de la cohesión figura recogido tanto en el Programa-marco de investigación y desarrollo tecnológico (1987-91) (33) como en los programas específicos de I + D que ponen en práctica el contenido del Programa-marco. La referencia específica a la cohesión en el sector de I + D podría llamar la atención a más de uno al considerar, con razón, que es el criterio de excelencia el que debe primar en toda actuación de I + D. Lo que ocurre es que excelencia científica y cohesión económica y social no son criterios contrapuestos sino necesariamente coincidentes para la consecución del objetivo global del desarrollo armonioso de la Comunidad (34).

(33) Aparte de las referencias en los considerandos, la cohesión se menciona tanto entre los criterios de selección de las acciones comunitarias en un anejo, como entre los criterios de evaluación en el articulado.

(34) La relación entre la cohesión y la política de I + D ha sido el tema de una conferencia internacional celebrada en Waterford (Irlanda) en octubre de 1988.

Como ya se ha dicho, escasas son las referencias a la cohesión en otras políticas, siendo así que en sectores tales como medio ambiente, transportes, agricultura, pesca, industria y otros la necesidad de la aplicación de dicho criterio resulta prioritaria. Pero es de manera especial en la adopción de medidas dirigidas a la constitución del mercado único donde dicho criterio debe ser de más relevante aplicación, y ello no sólo en el seno de la Comunidad, sino también en eventuales negociaciones con terceros países a los que se deseara asociar en mayor o menor medida a la experiencia de la creación del mercado único.

IV. CONCLUSION

La consecución del mercado interior constituye a medio plazo el objetivo prioritario para la Comunidad en su conjunto, siendo dicho marco el que a más largo plazo ha de asegurar el desarrollo global de todos los países comunitarios.

Sin embargo, la consecución del mercado único no constituye un fin en sí mismo, ni menos todavía debe identificarse con librecambismo a ultranza, sino que es una fase, importante pero parcial, en el proceso hacia la realización de la unión económica y monetaria. En este sentido, es la otra cara del mercado interior, el objetivo de la realización de la cohesión económica y social, en cuanto que se dirige a facilitar una mayor convergencia de las economías y un desarrollo armonioso de la Comunidad en su conjunto, el que en mejor medida encamina ya la acción comunitaria hacia la realización de la unión económica y monetaria. De ahí que quienes desean limitar las realizaciones comunitarias al mero mercado único sean por regla general de manera paralela los oponentes a la aplicación del criterio de la cohesión, refugiándose para ello en ocasiones en la excusa de la ausencia de repercusiones presupuestarias de la adopción de medidas de mercado interior frente al coste que puede suponer el desarrollo de las políticas comunes.

El debate suscitado tras el discurso de la Sra. Thatcher el 20 de septiembre de 1988 en Brujas (35) ha puesto en evidencia la concepción divergente sobre el futuro de Europa mantenida por los diferentes países miembros. Sin embargo, frente a la posición más reticente adoptada por algunos, se olvida a menudo que el objetivo último de la experiencia comunitaria, confirmado nuevamente por el Acta única, lo constituye la unión política y que es en dicha dirección hacia la que debe dirigirse en todo momento la Comunidad.

(35) Discurso con motivo de la apertura del curso del Colegio de Europa, de Brujas (Vid. texto en Europe, Documents, n.º 1.527, de 12 de octubre de 1988).

NOTICIAS / C.E.E.

Dicho progreso, que requiere de una mayor convergencia de las economías, requiere también progresivamente de una mayor convergencia de las políticas económicas y sociales. Ahora bien, la afinidad ideológica que implica esta última sólo es posible en un estadio avanzado de realización de la unión económica y monetaria. Sin embargo, con ello no se está planteando una disyuntiva entre una Europa socialista o una Europa liberal, como ha querido insinuarse últimamente para evitar ir más allá del mercado único. La disyuntiva se plantea o está ya planteada entre una Europa basada meramente en la cooperación interestatal o una Europa supranacional, en la cual sea el voto de sus ciudadanos el que decida, por la vía de los órganos de representación supranacional, el contenido concreto de las políticas comunes. 