

LA NOVA POLÍTICA REGIONAL COMUNITÀRIA*

Julien Jorda**

Sumari

I. La intervenció activa o el reforçament de la política de cohesió

A. La focalització de la programació

- 1) Prioritats renovades
- 2) L'evolució de l'elegibilitat

B. La millora de la coordinació

- 1) La simplificació dels procediments
- 2) Més flexibilitat de gestió

II. La intervenció passiva o la modernització de les condicions de concessió de les ajudes amb finalitat regional

A. L'atribució restrictiva de les ajudes regionals

- 1) Les condicions d'elegibilitat
- 2) La naturalesa de les ajudes compatibles

B. Una nova adequació en benefici de les RUP

- 1) Un règim derogatori vinculat al tipus d'ajudes
- 2) La consagració de l'especificitat de les RUP

* Les opinions emeses s'han formulat a títol personal.

** Julien Jorda, mestre de conferències HDR de dret públic, antic lletrat al Tribunal de Primera Instància de la Comunitat Europea, Facultat Jean Monnet, Universitat de París XI, jordaj@club-internet.fr.

Article rebut el 13.09.2007. Avaluació: 12.10.2007 i 29.10.2007. Data d'acceptació de la versió final: 26.11.2007.

La tectònica de les plaques i la teoria geodinàmica nascuda als anys seixanta explica l'evolució de la Terra sobre la base de la mobilitat dels continents. Simplificant, segons aquesta teoria la superfície terrestre descansa sobre un *mar* de roques contínuament agitat per forces que fan que les plaques sobre les quals se situen els continents i les conques oceàniques es belluguin. L'estudi del moviment d'aquestes plaques permet explicar la desaparició de la suposada Pangea inicial (*gran Terra* o *tota la Terra*) en benefici de la configuració actual, de la qual s'intenten preveure les futures deformacions des dels anys setanta.

Si és cert que l'euro no ha fet desaparèixer definitivament l'antiga paraula d'argot francès *plaque* per designar els diners comptants, i més concretament, el milió d'antics francs,¹ l'anàlisi jurídica de les grans línies i fractures de la política regional de la Comunitat Europea (CE) ens pot fer pensar en aquesta teoria. Així, es mostra que el mapa econòmic i social d'Europa en part està dibuixat des de fa una trentena d'anys sota l'efecte de les modalitats i del control de l'assignació de les *plaques* o recursos per a les regions de la Unió Europea (UE).

Inicialment, l'absència relativa de mitjans previstos per a aquest efecte, malgrat una referència al desenvolupament regional harmoniós en el preàmbul del Tractat de Roma, només va ser compensada pel creixement del control de les ajudes públiques.² Tanmateix, les disparitats espacials persistents, la crisi econòmica i les primeres ampliacions de la construcció europea, van imposar la necessitat d'instituir un veritable reequilibri mitjançant el traspàs de recursos durant els anys setanta.³ La instauració d'una política de cohesió econòmica i social en favor de les regions amb retard de desenvolupament o en reconversió als articles 158 a 162 del Tractat de la Comunitat Europea (TCE) a continuació de l'article 23 de l'Acta Única Europea,⁴ com també la reestructuració a partir del 1989 dels instruments financers o fons,⁵ originals (Fons Social Europeu) o no (Fons Europeu de Desenvolupament Regional),⁶ han situat aquest objectiu com a centre del projecte europeu.⁷

El dispositiu de redistribució entre les regions riques i les regions pobres d'una Europa ampliada incessantment, doncs, fa de contrapès als efectes negatius de la integració econòmica.⁸ Essencialment, els *fons estructurals* permeten aportar a les regions desfavorides ajuts no reemborsables com a complement dels finançaments nacionals o locals, tenint com a base principis de gestió ben establerts de concentració,⁹ d'*addicionalitat*,¹⁰ de col·laboració,¹¹ i de programació plurianual.¹² Un desenvolupament regional d'aquest tipus es completa amb mecanismes de cooperació i de préstecs del Banc Europeu d'Inversió (BEI).¹³

¹ J.-P. Colin i altres, *Dictionnaire de l'argot français et de ses origines*, París, Larousse, 2001, 903 pàg.

² F. Turpan, «Région (Politique régionale)», París, *Rép. communautaire Dalloz*, agost de 2005, pàg. 1-23.

³ Y. Petit, *Politiques régionales de la Communauté économique européenne et développement des régions: analyse des interactions*, tesi, Nancy II, 1991.

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

⁵ A. Evans, *The EU Structural Funds*, Òxford, Oxford University Press, 1999, 348 pàg.

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

⁷ C. Mestre i Y. Petit, «La cohésion économique et sociale après le traité sur l'Union européenne», *RTDeur.*, 1995, pàg. 207-243.

⁸ P. Guignon, *Régions et intégration juridique communautaire*, tesi, Grenoble II, 1994.

⁹ Intervenció dirigida a les regions amb una necessitat més gran en funció d'objectius variables, la territorialització dels quals pot comportar un mapa de zones elegibles.

¹⁰ S'afegeixen els fons comunitaris a finançaments nacionals públics i privats per a un projecte concret.

¹¹ Acord entre les autoritats dels estats membres i la Comissió Europea i, d'una manera més àmplia, entre les de decisió i de gestió a diferents nivells.

¹² Planificació i realització de les despeses en set anys a partir d'ara.

¹³ F. Peraldi Leneuf, «La BEI», *J.-Cl. Europe*, fasc. 165, 2005, 24 pàg. Per a les dificultats de coordinació, Classe, 6 d'abril de 2000, *Espanya / Comissió*, C-443/97, Rec. I-2415.

Gràcies a les tres primeres generacions de programes cofinançats, la Comunitat ha invertit al voltant de 400.000 MEUR a les regions més desfavorides, d'entre els quals prop de 200.000 durant el període 2000-2006.¹⁴ Abans de les dues darreres ampliacions, els principals beneficiaris eren Grècia, Portugal, Irlanda o Espanya.¹⁵ La part de França corresponia a uns 40.000 MEUR durant el període de referència.¹⁶ Tanmateix, en virtut del famós *efecte palanca* dels fons estructurals, a cada euro comunitari gastat s'hi afegien com a mitjana 2,5 euros de finançament nacional.¹⁷ En conjunt, s'observa que les disparitats efectivament han estat reduïdes a la UE des del 1995, però menys ràpidament entre les regions que entre els estats membres.¹⁸ Aquest esforç europeu, això no obstant, és força més significatiu sabent que paral·lelament s'han multiplicat els esforços per controlar les ajudes dispensades per estats cada cop més nombrosos.¹⁹

Mentre la Comissió Europea avalua el valor afegit de la política regional en una Europa de 27 estats membres i 268 regions,²⁰ l'actualitat domina definitivament l'estudi de l'acció comunitària, tot i que sigui perquè el pressupost de la cohesió està passant a ocupar el primer lloc de la Unió i supera el terç de les despeses.²¹ En el context de les noves perspectives financeres per al període 2007-2013,²² l'entrada en vigor de la reforma del conjunt dels modes de finançament en la matèria, és a dir dels fons estructurals,²³ i també de les ajudes amb finalitat regional,²⁴ constitueixen indiscutiblement un canvi. Al capdavant, la Comissió va aprovar el mapa d'ajudes per a les regions i l'estratègia nacional de cohesió d'Espanya, França i Portugal, respectivament, el 20 de desembre de 2006 i el 8 de maig de 2007, el 7 de març i l'11 de juny de 2007, el 7 de febrer i l'1 de juliol de 2007.²⁵

¹⁴ M. Challeat i M. Thouin, *Les fonds structurels européens*, París, DIACT, i La Documentació francesa col·lecció «Territoires en mouvement», 2006, 108 pàg.

¹⁵ Comissió Europea, *Tercer informe sobre la cohesió econòmica i social: situació econòmica de la Unió i impacte de les polítiques europees i nacionals*, COM(2004) 107 final, no publicat al DOUE.

¹⁶ Per al 2000-2006, França va rebre 15.700 MEUR (6 % dels crèdits) i va participar en el 16 % de les despeses.

¹⁷ J.-C. Leygues, «L'impact du budget européen en France (deux exemples): l'intervention des fonds structurels en France», *Les Petites Affiches*, 16 de novembre de 2006, n. 229, pàg. 25 i s.

¹⁸ Comissió Europea, 17 de maig de 2005, *Tercer informe d'etapa sobre la cohesió: cap a un nou associament per al creixement, el treball i la cohesió*, COM(2005) 192 final, no publicat al DOUE.

¹⁹ J.-P. Kepenne, *Guide des aides d'Etat en droit communautaire*, Brussel·les, Bruylant, 1999, 712 pàg.

²⁰ Comissió Europea, 30 de maig de 2007, *Quart informe sobre la cohesió econòmica i social: regions en ple creixement, una Europa en ple creixement*, COM(2007) 273 final.

²¹ *Le Monde*, 4 de maig de 2007.

²² Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió Europea sobre la disciplina pressupostària i la bona gestió financera (DOUE C 139, de 14 de juny de 2006), que va entrar en vigor l'1 de gener de 2007.

²³ Vegeu sobretot les normatives 1080, 1081 i 1082/2006 del Parlament Europeu (PE) i del Consell del 5 de juliol de 2006 relatives, respectivament, al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu i al Grup Europeu de Cooperació Territorial, com també les normatives 1083 i 1084/2006 del Consell d'11 de juliol de 2006 que tracten, respectivament, les disposicions generals sobre el Fons Europeu de Desenvolupament Regional, el Fons Social Europeu i el Fons de Cohesió, i que institueixen el Fons de Cohesió (DOUE L 210, de 31 de juliol de 2006). L'entrada en vigor dels instruments normatius amb data 1 d'agost de 2006 amb efectes a partir de l'1 de gener de 2007. La normativa (CE) 1828/2006 de la Comissió Europea de 8 de desembre de 2006 estableix les modalitats d'execució de les normatives 1080 i 1083 citades anteriorment (DOUE L 371, de 27 de desembre de 2006, pàg. 1 i s.).

²⁴ Línies directrius referents a les ajudes d'Estat amb finalitat regional (DOUE C 54, de 4 de març de 2006, pàg. 13-44) i normativa (CE) 1628/2006 de la Comissió de 24 d'octubre de 2006 sobre l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat de les ajudes nacionals per a la inversió amb finalitat regional (DOUE L 302, d'1 de novembre de 2006, pàg. 29-40).

²⁵ Comissió Europea, *Mapa de les ajudes a finalitat regional per al període 2007-2013 per a Espanya* C (2006) 6684 final (DOUE C 35, de 17 de febrer de 2007); 9 de maig de 2007, comunicat de premsa IP/07/634; *Mapa de les ajudes amb finalitat regional per al període 2007-2013 per a França* C (2007) 651 final (DOUE C 94, de 28 d'abril de 2007); 12 de juny de 2007, comunicat IP/07/721; *Mapa de les ajudes amb finalitat regional per al període 2007-2013 per a Portugal* C (2007) 283 final (DOUE C 68, de 24 de març de 2007); comunicat, 2 de juliol de 2007, IP/07/989.

En l'aspecte jurídic, aquesta política revela una coherència en termes d'ordenació²⁶ o constitueix una resposta sofisticada als atzars de la geografia de la Unió? En el moment en què les projeccions de certs geòlegs sobre la forma del nostre planeta dins de 250 milions d'anys contradiuen la concepció separatista de deriva dels continents, per afirmar la fusió última en una única gran terra (*Pangea Ultima*), no se li prohibeix al jurista que es preguntí sobre l'existència d'un territori europeu els contorns del qual resultarien del xoc de les *plaques* de la Comunitat i dels estats (*Europa última*?).²⁷ I més encara perquè ja s'ha apostat a favor de la implicació dels col·lectius territorials,²⁸ també a França.²⁹ És cert que la prospectiva jurídica coneix un límit similar a les previsions geofísiques a despit d'una escala temporal sense mesura comuna: l'extrapolació és relativa per naturalesa.

En quina mesura ens podem referir a una veritable política regional? En altres termes: la prioritat consisteix a garantir la cohesió econòmica i social entre els membres de la Unió basant-nos en un retall una mica artificial de l'espai europeu, o a promoure una dimensió territorial basant-nos en la unitat constitucional i administrativa més gran que representa la regió per a una gran quantitat d'estats?

Amb aquest enfocament, és possible afirmar que la nova política prioritza encara la influència comunitària sobre la qüestió territorial, i per tant no constitueix res més que la carcassa d'una coordinació creixent de polítiques nacionals sobiranes. En efecte, la redistribució d'un mannà europeu únic, lligada a una ampliació sense precedents de la Unió, no és pas un nou intent d'aplanament d'allò que es presenta, sobretot, com un reforçament de la solidaritat entre els estats membres. I això, tanmateix, sota reserva de tractar a part el cas de les RUP, ja que és incontestable de prendre-les en compte quant a les adquisicions del Tractat d'Amsterdam. Aquesta constatació és encara més clara sabent que es privilegia la situació francesa i els dos aspectes inseparables, però sovint disjunts, de l'intervencionisme financer: la intervenció activa que reflecteix el reforçament de la política de cohesió pròpiament dita (I), i la intervenció més passiva que expressa la modernització de les condicions de concessió de les ajudes amb finalitat regional (II).

I. LA INTERVENCIÓ ACTIVA O EL REFORÇAMENT DE LA POLÍTICA DE COHESIÓ

L'acció regional de la Comunitat està lligada, per sobre de tot, a la política solidària de cohesió.³⁰ Les ampliacions de la UE de l'1 de maig del 2004 i de l'1 de gener de 2007 han accentuat les disparitats econòmiques i socials en el si de la Unió.³¹ La integració dels 10, i encara més dels 12 nous estats membres, s'ha

²⁶ Compareu P. Le Mire, *Droit de l'Union européenne et politiques communes*, París, Dalloz, 4a ed., 2005, 291 pàg., pàg. 269-280; T. Parejo Navajas, *La estrategia territorial europea. La percepción comunitaria del uso del territorio*, Madrid, Pons, 2004, 476 pàg.; Assemblée Nationale Française, informe d'informació, *Les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire*, 19 març 2003, 155 pàg.; I. Fournol, «L'aménagement du territoire: d'une notion juridique en droit français à un concept politique en droit communautaire», *RRJ-Droit prospectif*, 1999, núm. 1, 274 pàg.; A. Buzelay, «Rôle et limites des fonds structurels communautaires dans la poursuite de la cohésion économique et sociale», *RMC*, 1996, pàg. 579-584.

²⁷ Sobre la noció de territori, J. Ziller, «Champ d'application du droit communautaire et de l'Union», *J.-Cl. Europe*, fasc. 470, 2006, 31 pàg. Confronteu F. López Ramon, «Introducción a los significados de la ordenación del Territorio en España», *Revista de la Administración Pública*, 2005, núm. 166, pàg. 213-230.

²⁸ C. Demaziere, «La politique régionale», a *Les politiques économiques dans l'Union européenne, Les cahiers français*, núm. 335, novembre-desembre 2006, 96 pàg., pàg. 82-87, o *Les collectivités locales et l'Europe*, París, La Documentation française, col·l. «Regards sur l'actualité», 2007, 112 pàg.

²⁹ P. Deloire, «Aménagement du territoire européen: l'émergence de nouveaux acteurs régionaux», *LPA*, 1997, pàg. 4 i s.

³⁰ Per a una síntesi, N.-J. Brehon, *Le budget de l'Europe*, París, LGDJ, col·lecció «Systèmes», 1997, 231 pàg.

³¹ J. Bourrinet, «Problématique de la politique de cohésion économique et sociale dans une Union européenne à 27 membres», *RMCUE*, abril de 2007, núm. 507, pàg. 223-232. Vegeu també A. Becerro García, «La ampliación de la Unión Europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2005, núm. 33, pàg. 9-13.

traduït en una duplicació de les diferències del desenvolupament entre les regions més i menys pròsperes.³² Com a conseqüència, la majoria dels beneficiaris dels fons es troben entre els nous membres. Molts dels antics beneficiaris superen ara el sostre fatídic del 75 % de la mitjana del producte interior brut (PIB) per habitant de la UE, tal com està calculat sobre la base de la pertinença de 25 estats membres, com a principal estàndard d'assignació de l'ajut. Els receptors tradicionals han de contribuir al desenvolupament econòmic dels seus nous socis.³³

En aquest context, el tercer informe sobre la cohesió econòmica i social, publicat al 2004, havia recomanat una refosa de la política regional amb ocasió del debat sobre les perspectives pressupostàries per al període 2007-2013. El 15 de juliol de 2004, la Comissió havia proposat un nou *paquet legislatiu* per concentrar les despeses dels fons estructurals i de cohesió en els objectius de Lisboa del 2000 (innovació, creixement, treball) i de Göteborg del 2001 (desenvolupament sostenible). El Consell i el Parlament van arribar finalment a un acord sobre aquesta reforma controvertida al juny i juliol del 2006 .

La nova política regional es va començar a aplicar l'1 de gener de 2007. La normativa general 1083/2006 abans esmentada renova les normes de programació i normes comunes en qüestió de gestió financera, de control i d'avaluació, i prioritza els aspectes de medi ambient i d'accessibilitat. Entre les quatre normatives d'aplicació, la 1080/2006 abans esmentada afecta al Fons Europeu de Desenvolupament Regional (o FEDER), que finança projectes en el camp de la recerca, la innovació, la prevenció de riscos o d'infraestructures en les regions menys desenvolupades. L'esmentat en el Fons Social Europeu (FSE) autoritza el suport als projectes per al treball, la qualitat o la productivitat a la feina, d'acord amb l'estratègia europea per al treball.³⁴ La normativa 1084/2006 esmentada en el Fons de Cohesió permet les intervencions en els camps del medi ambient i les xarxes transeuropees. Finalment, la normativa sobre el Grup Europeu de Cooperació Territorial (GECT) innova amb la creació d'un instrument dotat d'una personalitat jurídica que té com a objectiu donar suport als projectes transfronterers.³⁵

A més, la Comissió ha presentat orientacions estratègiques per tal d'ajudar les autoritats regionals i nacionals a utilitzar de la millor manera possible els fons d'acord amb els objectius de Lisboa. Concretament, aquest document recomana invertir en la societat de la informació i el coneixement o l'esperit d'empresa.³⁶ En conjunt, la Comissió desitja que la política de cohesió doni llum a un enfocament més estratègic, senzill i descentralitzat, amb una implicació més gran de les regions i dels actors locals en la preparació de programes. Així, la reforma respon a dues ambicions, la de *focalitzar* millor la programació (A) i la de millorar la coordinació de l'ajuda (B).

A. LA FOCALITZACIÓ DE LA PROGRAMACIÓ

³² *Le Monde*, 21 de febrer de 2007 i Comissió Europea, «Disparités régionales en matière de PIB: de 24 % à 303 % de la moyenne de l'EU-27», *Inforegio - Lettre d'information*, núm. 156, abril de 2007, pàg. 1-2.

³³ P. Delfaud, «La politique régionale, ciment des élargissements successifs de la CEE-UE», a *Les dynamiques du droit européen en début de siècle*, París, Pédone, 2004, 823 pàg., pàg. 633-646. Pel que fa a Espanya i Portugal, vegeu *Revista de estudios europeos*, 2006, núm. 44, pàg. 3-118.

³⁴ S. Van Raepenbusch, «Fonds social européen», París, *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, pàg. 1-10.

³⁵ Normativa 1082/2006 del PE i del Consell 2006 anterior, amb aplicació com a molt tard l'1 d'agost de 2007.

³⁶ Comissió Europea, 5 de juliol de 2005, *Una política de cohesió per sostenir el creixement i el treball: orientacions estratègiques comunitàries 2007-2013*, COM(2005) 299 final, no publicat al DOUE.

En primer terme, la modernització de la política regional implica un reforçament sense precedents de les despeses europees i una reorientació de l'ajuda cap a la part central i oriental d'Europa. La nova ambició de creixement sostenible compta amb 382.000 MEUR entre 2007-2013, és a dir el 44,2 % del total previst per a aquest període, 308.000 dels quals són per a la cohesió, la qual cosa representa 347.410 MEUR a preus actuals o més d'una tercera part (35,7 %) del total del pressupost europeu.³⁷

Els 15 antics membres reben un terç de l'ajuda menys que abans, i els nous, més de la meitat del total, la qual cosa explica la importància dels règims transitoris.³⁸ França disposa d'un ajut estable de 14.340 MEUR, Espanya rep prop de 35.220 MEUR i Portugal 21.500 MEUR. D'aquesta manera, l'existència de prioritats renovades (1) va acompanyada d'una evolució relativa de l'elegibilitat (2).

1) Prioritats renovades

En primer lloc, els nous recursos financers van acompanyats d'una redefinició de les prioritats al voltant de tres objectius.³⁹ La *convergència* relleva l'antic objectiu 1 i equival a una ajuda al creixement i a la creació de treball amb una base similar als estats i a les regions menys desenvolupats de la UE. La *competitivitat i el treball*, propers a l'antic objectiu 2, donen suport als estats rics davant de les evolucions econòmiques i socials. Les iniciatives en qüestió de treball es fonamenten sobretot en l'estratègia europea per al treball, és a dir, l'adaptabilitat de la població activa, la creació de treball i l'accés al mercat de treball de les persones amb dificultats. Finalment, la *cooperació territorial* pretén estimular la cooperació transfronterera per tal de resoldre els problemes comuns, com ara el desenvolupament urbà, rural i costaner, i establir relacions econòmiques entre les regions.

Més concretament, l'objectiu de *convergència* dins de la Unió dels 27 afecta 84 regions situades en 17 estats membres, és a dir, 154.000 milions d'habitants, el PIB per habitant de les quals és inferior al 75 % de la mitjana comunitària.⁴⁰ Els imports concedits s'eleva a 282.800 MEUR, és a dir el 81,54 % de l'import total.⁴¹ L'objectiu *competitivitat regional i treball* tracta de reforçar l'atractiu de les regions i el treball mitjançant programes de desenvolupament destinats a anticipar i afavorir els canvis econòmics i, més endavant, augmentar la quantitat i la qualitat del treball. Aquest objectiu compta amb 55.000 MEUR, és a dir el 15,95 % de la dotació total, i afecta les regions de 19 estats.⁴² Els antics programes Urban II i Equal estan integrats en aquests dos primers objectius.

L'últim aspecte, *cooperació territorial europea*, vol estimular la cooperació transfronterera mitjançant iniciatives locals i regionals conjuntes, l'anomenada *transnacional*, amb accions de desenvolupament territorial integrat, i també la interregional i els intercanvis d'experiències. Es basa en l'adquisició de l'antiga iniciativa comunitària

³⁷ Entre aquests, 867 MEUR per a l'assistència tècnica i 444 MEUR per a la cooperació interregional (art. 18 i s. de la normativa 1083/2006 anterior), la qual cosa correspon entre 42.000 i 45.000 MEUR per any durant set anys.

³⁸ Per comparació, l'ajuda acordada als nous estats membres seria un 166 % més elevada, de mitjana anual, comparada amb el període precedent de programació.

³⁹ Articles 3 i s. de la normativa 1083/2006 esmentada.

⁴⁰ Amb un règim transitori decreixent (*phasing out*), cal afegir 16 regions més que compten amb 16,4 milions d'habitants que disposen d'un PIB amb prou feines superior al llindar a causa de l'efecte anomenat *estadístic*, provocat per les darreres ampliacions de la UE.

⁴¹ Es reparteixen a raó de 199.300 MEUR per a les regions pertanyents a l'objectiu de convergència, 14.000 MEUR per a les regions amb suport transitori decreixent, i 69.500 MEUR per als Fons de Cohesió.

⁴² A la UE dels 27, concerneix a 168 regions, és a dir 314 milions d'habitants. Entre aquestes, 13, és a dir 19 milions d'habitants, gaudeixen d'una aplicació progressiva de l'ajuda (*phasing in* d'11.400 MEUR) i són objecte de dotacions financeres particulars com a conseqüència de llurs antics estatuts de regions de l'objectiu 1.

INTERREG III.⁴³ La totalitat de les regions i dels ciutadans es troba coberta per alguna de les 13 zones de cooperació amb un import de 8.700 MEUR (el 2,52 % del pressupost total).⁴⁴

Aquest objectiu és innovador, encara que només sigui perquè ofereix a col·lectivitats locals la facultat de desenvolupar els seus camps de competència fora de la tutela estatal. La creació d'una GECT permet sobretot als seus membres, si les seves col·lectivitats regionals i locals estiguin situades en el territori de com a mínim dos estats, desenvolupar relacions sobre la base d'un acord. Autoritza l'aplicació de programes comunitaris, però també qualsevol altra forma de cooperació en la mesura en què l'exercici dels seus poders, del poder públic i de la normativització n'estiguin exclosos.⁴⁵ L'augment del nombre de regions i de fronteres terrestres i marítimes a la UE sembla ser, doncs, que va acompanyat d'una valoració dels intercanvis d'experiències, de relacions i d'altres confrontaments interregionals.⁴⁶ Aquest valuós esforç contrasta una mica amb els fonaments dels termes de l'elegibilitat.

2) L'evolució de l'elegibilitat

En segon lloc, l'elegibilitat geogràfica evoluciona en funció d'aquestes noves prioritats. Evidentment, tot el territori de la UE és cobert per un o diversos objectius de la política.⁴⁷ A més, els règims transitoris s'instauen per tal d'evitar qualsevol canvi brusca en la programació respecte a les regions que gaudien d'una ajuda important abans de les dues darreres ampliacions. No obstant això, la Comissió concentra l'elegibilitat geogràfica tot basant-se en dades essencialment estadístiques.

De fet, l'Administració no posa en dubte la feblesa conceptual inherent a la noció de regió pel que fa al dret comunitari.⁴⁸ Davant de l'heterogeneïtat de les estructures territorials i administratives en el si dels estats membres, la Comissió continua privilegiant el marc elaborat amb l'ajuda de criteris socioeconòmics per seleccionar els beneficiaris de les ajudes.⁴⁹ Clàssicament, Europa està dividida en una tipologia de regions (en retard de desenvolupament, en decadència industrial, agrícoles, etc.), que tenen la nomenclatura NUTS, o nomenclatura d'unitats territorials estadístiques, establerta en funció de límits de població.⁵⁰ Les divisions indicatives anuals per estats membres són determinades així en consideració de criteris lligats a la població, la prosperitat nacional i local o als índexs d'atur, abans que el detall de la distribució de crèdits sigui efectuat a escala nacional.⁵¹ Concretament, són les dades del PIB per habitant dels tres últims anys disponibles en el

⁴³ Més de 181 milions de persones viuen en zones transfrontereres (el 37,5 % de la població de la UE).

⁴⁴ En el marc de la cooperació transfronterera (6.440 MEUR), transnacional (1.830 MEUR) i interregional (445 MEUR).

⁴⁵ El dret aplicable per a la interpretació i l'aplicació de la convenció i el de l'Estat de la seu d'aquesta persona moral els estatuts de la qual comporten una certa quantitat de mencions.

⁴⁶ La Comissió va aprovar, el 21 de setembre de 2007, els 4 primers programes de cooperació transfronterera dels 50 previstos (comunicat de premsa IP/07/1371).

⁴⁷ Articles 5 i s. de la normativa 1083/2006, anterior.

⁴⁸ M. Vaucher, «Réalité juridique de la notion de région communautaire», RTDeur., 1994, pàg. 519 i s.; G. Vandersanden, *L'Europe et les régions: aspects juridiques*, Brussel·les, ULB, 1998, 186 pàg.

⁴⁹ Entre les nombroses referències, citem per a Espanya: E. Alberti Rovira, *Las comunidades autónomas en la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, 100 pàg.; P. Biglino, *Política europea de las comunidades autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, Institut de Dret Públic, València, 2003, 285 pàg.; J. Romero Pi, *La Aplicación del derecho de la Comunidad Europea por los organismos subestatales*, Institut d'Estudis Autònomic, Generalitat de Catalunya, 1986, 252 pàg.

⁵⁰ Normativa 1959/2003/CE del PE i del Consell de 26 de maig de 2003 relativa a l'establiment d'una nomenclatura comuna de les unitats territorials estadístiques (NUTS), DOUE L 154, de 21 de juny de 2003 tal com va ser modificat (DOUE 309, de 25 de novembre de 2005). La NUTS és una classificació estadística jeràrquica en tres nivells de les unitats regionals institucionals de caràcter general tenint en consideració el nombre d'habitants, que distingeix les regions NUTS 1 (entre 3 i 7 milions d'habitants), 2 (entre 800.000 i 3 milions) i 3 (entre 150.000 i 800.000).

⁵¹ Sobre el contingut intern de les zones elegibles: CE, 19 de maig de 1999, Région du Limousin, req. núm. 157675.

moment en què s'adopta la decisió sobre les perspectives financeres, les que determinen l'elegibilitat. La confrontació regional està, així doncs, menys lligada a la definició jurídica de la circumscripció territorial epònima que a una delimitació *estadística*.⁵²

No sorprèn que sigui la part oriental de la UE qui engoleix avui l'essencial de l'ajuda europea de cohesió, sobretot sobre la base de la convergència. En primer lloc, els estats membres que tenen una renda nacional bruta (RNB) inferior al 90 % de la mitjana europea, es poden beneficiar del Fons de Cohesió, destinat a ajudar els més pobres en qüestió d'infraestructures de transport i de protecció del medi ambient.⁵³ Al capdavant, s'acorda un règim transitori decreixent als estats que haurien estat elegibles al Fons i el lliandar dels quals ha continuat fix al 90 % de la RNB mitjana de la UE dels 15 (Espanya).

Després, les regions que disposen d'un PIB per habitant inferior al 75 % de la mitjana de la UE són elegibles als Fons estructurals. Es tracta essencialment de les regions NUTS 2 dels nous membres, però també les quatre RUP franceses per 3.200 MEUR, com també la Região Autònoma dos Açores de Portugal.⁵⁴ A més a més, hom acorda un suport transitori (*phasing-out*) a les regions amb un PIB per habitant superior al 75 % de la nova mitjana, però inferior al 75 % de la de la UE dels 15 (al voltant del 82 % de la mitjana), per causa d'efecte *estadístic*, és a dir, de disminució general de la mitjana del PIB europeu com a conseqüència de l'ampliació.⁵⁵

Les regions que no estan cobertes per la *convergència* o el suport transitori són elegibles a l'objectiu *competitivitat regional i treball* dels Fons (regions NUTS 1 o 2 segons els estats).⁵⁶ Es concedeix un règim temporal decreixent (*phasing-in*) a les regions NUTS 2 cobertes per l'antic objectiu 1 però el PIB de les quals supera el 75 % del PIB mitjà de la UE dels 15.⁵⁷ Les RUP elegibles amb aquest suport transitori són les Canàries,⁵⁸ i la Região Autònoma da Madeira de Portugal.⁵⁹

Finalment, la *cooperació territorial europea* establerta pel FEDER es divideix en tres parts:⁶⁰ la cooperació transfronterera concerneix la llista de regions de nivell NUTS 3 situades al llarg de les fronteres terrestres interiors i d'algunes fronteres terrestres exteriors, com també totes les regions NUTS 3 situades al llarg de les fronteres marítimes separades per una distància màxima de 150 km.⁶¹ Per a la cooperació transnacional, també hi ha una llista.⁶² A més, totes les regions de la UE, entre aquestes les RUP, són elegibles per a la cooperació interregional.

Resulta evident dels nous termes de l'elegibilitat que les RUP constitueixen entitats susceptibles de participar, de manera variable però sempre conseqüent, en les diferents prioritats de la cohesió. Al capdavant, la nova concentració dels mitjans financers per a projectes globalment delimitats té l'ambició de poder respondre millor a la doble problemàtica de l'ampliació i de l'aprofundiment de la situació socioeconòmica europea. Tanmateix,

⁵² Sobre la resta d'aspectes de la representació de les regions: J. Bourrinet (dir.), *Le Comité des régions et l'Union européenne*, París, Econòmica, 1997, 305 pàg.

⁵³ Es tracta dels 12 nous estats membres, de Grècia i de Portugal.

⁵⁴ Art. 5 § 1 de la normativa 1083/2006 ant.

⁵⁵ Art. 8 § 1 de la normativa 1083/2006 ant.

⁵⁶ Dins de França, concerneix per exemple a Còrsega i el territori metropolità (10.250 MEUR).

⁵⁷ Art. 8 § 2 de la normativa 1083/2006 ant.

⁵⁸ L'annex II de la normativa 1083/2006, ant..., preveu un suplement de 100 MEUR.

⁵⁹ Comissió, decisions 2006/595 i 597/CE de 4 d'agost de 2006 (DOUE L 243, de 6 de setembre de 2006, pàg. 44 i 47).

⁶⁰ França es beneficia d'una ajuda de 880 MEUR.

⁶¹ A França, les quatre RUP i els 32 departaments metropolitans i de Còrsega en prenen part.

⁶² Comissió Europea, decisió 2006/769/CE, de 31 d'octubre de 2006 (DOUE L 312, d'11 de novembre de 2006, pàg. 47).

l'eficàcia d'un enfocament d'aquest tipus depèn també de la millora de la coordinació de les intervencions públiques nacionals i europees.

B. LA MILLORA DE LA COORDINACIÓ

El finançament pròpiament dit de la política regional ara està organitzat pels fons anomenats *estructurals*, és a dir el FEDER i el FSE, i també pels Fons de Cohesió.⁶³ Aquesta reducció dels mitjans d'intervenció a tres instruments financers es prolonga amb la relativa simplificació dels procediments (1) i una major flexibilitat de les modalitats de gestió (2).

1) La simplificació dels procediments

D'una banda, el procediment d'aplicació es redueix a dues etapes que s'expliciten amb les «orientacions estratègiques de la Comunitat en qüestió de cohesió» definides per la Comissió en cooperació amb els estats membres, que constitueixen la base del repartiment nacional dels fons.⁶⁴ Impliquen, en primer lloc, que els estats ajustin llurs programacions en funció de les prioritats de la Unió mitjançant un *marc de referència estratègic nacional* (CRSN), que reuneixi les proposicions i les dirigeixi cap a les zones i poblacions proposades.⁶⁵ Un cop adoptades les orientacions, l'Estat membre disposa de cinc mesos per lliurar el seu CRSN a la Comissió. Així, el CRSN determina l'estratègia nacional i proposa una llista de *programes operacionals* (PO) aplicables, el contingut dels quals ha estat elaborat amb la participació dels socis econòmics i socials i altres organismes habilitats. Durant un termini de tres mesos a partir de la recepció del CRSN, la Comissió pot fer observacions i demanar informació complementària.⁶⁶

La Comissió valida aleshores el CRSN i cada PO, tot considerant els fons a utilitzar per a la seva aplicació.⁶⁷ A partir d'aquest moment, almenys el 60 % de les despeses de tots els estats per l'objectiu *convergència*, i fins i tot el 75 % de les assignades a l'objectiu *competitivitat i treball* s'ha de ser dedicar a aquestes prioritats. Es calcula que hi ha al voltant de 450 PO que han de ser adoptats per la Comissió Europea durant el període 2007-2013.

Després de la decisió de la Comissió sobre els PO, les *autoritats de gestió* designades per l'Estat membre i les seves regions garanteixen de manera autònoma la selecció i l'aplicació detallada dels programes. Els socis econòmics i socials, i els organismes de la societat civil, participen en la programació i també en la gestió dels PO, en funció dels quals es poden realitzar els projectes seleccionats. La Comissió porta a terme les despeses necessàries per poder iniciar els programes, realitza les despeses certificades per l'Estat membre, i fa el

⁶³ Article 1 de la normativa 1083/2006 del Consell, ant.

⁶⁴ Articles 25 i s. de la normativa 1083/2006 del Consell, ant., i decisió del Consell de 6 d'octubre de 2006 relativa a les orientacions estratègiques comunitàries en qüestió de cohesió, DOUE L 291, de 21 d'octubre de 2006, p. 11.

⁶⁵ Articles 32 i s. i 37 i s. de la normativa 1083/2006 del Consell, ant.

⁶⁶ Art. 27 i s. de la normativa 1083/2006, ant. *Adde* Comissió, comunicats de premsa, 26 d'abril de 2007, I/07/567, i 12 de juny de 2007, IP/07/798: en aquesta data, un terç de les estratègies i dels plans havien estat adoptats després dels primers d'Àustria, Malta, Grècia i Dinamarca.

⁶⁷ La Comissió va aprovar el CRSN francès i els 36 PO relatius al dos primers objectius, 31 dels quals són cofinançats pel FEDER (8.055 MEUR) i 5 pel FSE (5.394 MEUR): Comissió Europea, comunicat de premsa, 12 de juny de 2007, IP/07/798.

seguiment de cada PO en relació amb el programa.⁶⁸ Informes estratègics de la Comissió i dels estats puntuen la programació.

D'altra banda, aquest aclariment en el procediment sembla anar paral·lel a una simplificació estratègica en alguns estats membres. Pel que fa a França, d'aquesta manera és possible remarcar l'especial atenció que es presta a les RUP en el context de la modernització de la política comunitària.⁶⁹ Les conseqüències del reconeixement ple de la noció d'*ultraperifèrica* per mitjà del Tractat d'Amsterdam i el nou article 299 § 2 TCE semblen, en efecte, haver desaparegut totalment, sobretot pel que fa a les negociacions amb la UE.⁷⁰

És cert que la promoció general de les RUP és indiscutible com a conseqüència de les preocupacions que han esdevingut comunes a França, Espanya i Portugal.⁷¹ Més enllà de les condicions d'elegibilitat que s'ha determinat que no desfavoreixen les RUP, la nova política regional concreta una estratègia integrada que es tradueix en eines pròpies de cada lloc, una compensació addicional dels sobrecostos i un «pla d'acció de veïnat».⁷² Les RUP són, doncs, susceptibles de ser objecte d'un enfocament coherent que, en contrapunt, manca a les regions *de dret comú*. Si bé és cert que aquesta asseveració ha de ser matisada en la mesura que la refosa de la cohesió obre camí a una funció més important del conjunt d'actors locals, sobretot en els estats de tradició unitària, i això sens perjudici dels principis tradicionals de gestió.⁷³

2) Més flexibilitat de gestió

La gestió pròpiament dita aplicable a tots els fons s'ha renovat parcialment.⁷⁴ Actualment, es basa en un primer principi de repartiment de les responsabilitats entre la Comissió i els estats membres en allò referent a la manera de gastar els Fons, la qual cosa pot conferir a les regions una funció més important en la programació. De fet, es designa una autoritat de gestió, de certificació i d'auditoria per a cada PO en la persona d'una autoritat pública, d'un organisme públic o privat nacional, regional o local. Així, els estats com França són convidats a aprofundir en la descentralització de la gestió de fons, essencialment en benefici de les regions, amb el model d'aquest tipus

⁶⁸ Sobre el poder d'apreciació de la Comissió en la gestió de fons, vegeu per exemple Tribunal, 19 de maig de 1994, *Consorzio Murgia Messapica*, T-465/93 (en aquest cas el programa Leader), *Rec. p. II-361*.

⁶⁹ I. Omarjee, «Régions ultrapériphériques», *Rép. communautaire Dalloz*, 2002, 18 pàg.; F. Brial, «La place des régions ultrapériphériques au sein de l'Union européenne», *Cah. dr. eur.*, 1998, pàg. 639 i s.

⁷⁰ S. Sermet, «La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire», *Europe*, 2002, pàg. 3-6; J.-P. Puissochet, «Les régions ultrapériphériques: aux confins de la Communauté européenne», a *Mélanges en hommage à F. Schockweiler*, Baden-Baden, Nomos, 1999, pàg. 491 i s.; compareu-ho amb D. Custos, «Champ d'application territorial du droit communautaire», *J.-Cl. Europe*, fasc. 471, 2007, 18 pàg.

⁷¹ És essencial en aquest cas remetre's a les Actes del col·loqui, *Union européenne et outre-mers, unis dans leurs diversités*, Florència (Itàlia), 12 i 13 d'abril de 2007, Aix-Marseille, PUAM, pendent d'edició. Per al cas d'Espanya i Portugal, vegeu també P. Pérez Tremps, *Jornadas luso-españolas de Derecho Constitucional: Constitución y Unión Europea*, Editoria Regional de Extremadura, 1999, 219 pàg., especialment les pàg. 93-115 i 177-186. Per a les illes Canàries, vegeu *Noticias de la Unión Europea* 2006, núm. 262, pàg. 5-104 (núm. especial).

⁷² Comissió Europea, *Una agrupació reforçada per les regions ultraperifèriques*, COM(2004) 343 final, no publicada, 18 pàg., com també el comunicat de 12 de setembre de 2007, *Estratègies per a les regions ultraperifèriques: balanç i perspectives*, COM(2007) final de 2007, no publicat, 14 pàg. El subsidi específic és de 979 MEUR.

⁷³ Vegeu els quatre principis de concentració, d'addicionalitat, d'agrupació i de programació plurianual identificats en la introducció; com a exemple de síntesi, A. Malatesta, «Artt. 158-162», a F. Pocar (dir.), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Cedam, Pàdua, 2001, 1211 pàg., pàg. 640-650, sobretot les pàg. 646-650.

⁷⁴ Recordem que a França, la coordinació de la política regional afecta la delegació interministerial, l'ordenació i la competitivitat del territori (DIACT), mentre l'examen dels projectes elegibles i la gestió dels fons depenen dels prefectes regionals i dels secretaris generals d'affers regionals de les prefectures (SGAR).

que existeix en certa manera a Alsàcia, de manera excepcional.⁷⁵ D'altra banda, aquest moviment ja havia estat anticipat en aquest Estat amb els programes de cooperació transfronterera, per mitjà de les possibilitats d'experimentació obertes per la llei de 13 d'agost de 2004 sobre les llibertats i responsabilitats locals.⁷⁶ Es demana a les col·lectivitats infraestatals, quan ja no és el cas, que controlin millor el procés de gestió dels concursos comunitaris.

Val a dir que la nova política es basa també, amb la intenció de ser eficaç, en una regla d'especificitat dels fons equivalent a la fórmula *un programa = un fons*.⁷⁷ Senzillament, el FEDER i el FSE poden finançar cada un, de manera complementària i limitada, accions pertanyents al camp d'aplicació de l'altre fons amb un límit del 10 % dels crèdits concedits a cada eix prioritari d'un PO.⁷⁸

Els compromisos pressupostaris relatius als PO es garanteixen, doncs, per porcions anuals, per cada fons i cada objectiu.⁷⁹ La Comissió lliura la primera porció abans de l'adopció del PO, i després les porcions successives com a molt tard el 30 d'abril de cada any. La Comissió treu d'ofici una part d'un compromís pressupostari si no s'ha utilitzat o si no s'ha rebut cap sol·licitud de pagament al final del segon any posterior al compromís pressupostari (n+2). Per als nous estats i alguns altres (és el cas de Portugal), aquest termini passa a ser de tres anys (n+3) entre 2007 i 2010.

Les condicions de finançament es troben dominades, per descomptat, per la *focalització* de les prioritats davant la promoció de la competitivitat i de la creació de llocs de treball de conformitat amb l'estratègia de Lisboa. En aquest aspecte, les taxes màximes de cofinançament per a cada objectiu sempre es delimiten, però han canviat (convergència: entre el 75 i el 85 %; competitivitat i treball: entre el 50 i el 85 %; cooperació territorial europea: entre el 75 i el 85 %; Fons de cohesió: 85 %). En aquesta perspectiva, remarquem sobretot que es manté la tendència a un augment de les taxes d'intervenció en favor de les RUP seguint l'exemple del dret precedent, així doncs, el sostre de les intervencions per als dos primers objectius dels fons passa a ser del 85 %.

Per afegiment, l'elegibilitat de les despeses suposa que han de ser realitzades entre l'1 de gener de 2007 i el 31 de desembre de 2015, i les operacions cofinançades no s'han d'acabar abans de la data d'inici d'elegibilitat.⁸⁰ Concretament, les normes relatives a aquesta qüestió ja no s'estableixen a escala comunitària, sinó nacional, sota reserva d'excepcions específiques a cada fons.

Entre la resta de novetats, destaquem que el primer pagament intermediari només pot tenir lloc si l'Estat membre fa arribar a la Comissió una descripció del funcionament de les seves autoritats de gestió, de certificació i d'auditoria. La sol·licitud d'aquest pagament intermediari ha de ser efectuada en un termini de 24 mesos després

⁷⁵ R. Degron, «La décentralisation de la gestion des fonds structurels: une expérimentation au milieu du gué», AJDA, 2006, pàg. 806-811, referent al projecte de llei sobre l'experimentació en aquest tema. Per a Espanya, exemples d'A. M. Moreno Molina, *La ejecución administrativa del derecho comunitario. Régimen europeo y español*, Madrid, Marcial Pons, Universidad Carlos III, 1998, pàg. 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 pàg.

⁷⁶ Vegeu la Llei núm. 2007-147 de 2 de febrer de 2007 relativa a l'acció exterior de les col·lectivitats territorials i de llurs agrupacions, DORF 31, de 6 de febrer de 2007, pàg. 2160, i article 44 de la Llei núm. 2004-809 de 13 d'agost de 2004, DORF 190, de 17 d'agost de 2004, pàg. 14545.

⁷⁷ Article 34 de la normativa 1083/2006 del Consell, ant.

⁷⁸ Hi ha una excepció: el FEDER i el Fons de Cohesió intervenen de manera conjunta pel que fa als programes sobre qüestions d'infraestructures i de medi ambient.

⁷⁹ Article 75 de la normativa 1083/2006 del Consell, ant.

⁸⁰ Article 56 de la normativa 1083/2006 del Consell, ant.

de l'ingrés comunitari de la primera porció de prefinançament, a falta d'haver de reemborsar aquest darrer. Els reemborsaments es calculen en funció de cada eix prioritari i ja no quant a les mesures, com es feia anteriorment. La gestió financera és, així doncs, més flexible, i les operacions acabades poden ser tancades parcialment abans del conjunt del PO.⁸¹

Finalment, s'ha aprofundit en l'avaluació dels programes i el coneixement de llur impacte.⁸² Per al 2007-2013, hom proposa continuar amb l'apreciació sistemàtica a l'etapa *ex-ante* i *ex-post* amb més anàlisi estratègica sobre la base de les necessitats del període de programació. L'avaluació es fa basant-se en el concepte d'agrupació, és a dir via els estats membres responsables prèviament i a mig termini, i la Comissió, posteriorment o de manera temàtica. L'autoritat europea facilita també l'intercanvi d'experiències entre estats per mitjà de diversos instruments.⁸³

En definitiva, les col·lectivitats locals guanyen en autonomia en allò referent a les modalitats de gestió més comprensibles. Tanmateix, l'entitat regional és susceptible de no beneficiar-se de les noves regles de programació de manera lineal atès que la disparitat de les situacions encara preval. A les RUP, que s'han de mirar de manera conjunta, aquesta evolució és menys clara. De totes maneres el contenciós específic lligat als concursos comunitaris no hauria de desaparèixer,⁸⁴ com tampoc la problemàtica relativa a l'abast del control de les ajudes públiques. De fet, l'anàlisi de les condicions de concessió dels subsidis amb finalitat regional és essencial per a la comprensió dels objectius de la política pública de la UE.

II. LA INTERVENCIÓ PASSIVA O LA MODERNITZACIÓ DE LES CONDICIONS DE CONCESSIÓ DE LES AJUDES AMB FINALITAT REGIONAL

El control dels ajuts pot ser considerat com l'aspecte més passiu de la intervenció de la Comissió, atès que completa l'acció de la política regional aplicada per mitjà dels fons estructurals.⁸⁵ L'objectiu continua sent, així doncs, la promoció de les regions més desfavorides de la Unió. En aquest cas, les ajudes amb finalitat regional contribueixen a la cohesió per mitjà de llur influència sobre el repartiment geogràfic de l'activitat econòmica sempre que es respecti el dret comunitari de la competència.⁸⁶

En altres termes, els suports d'aquests tipus han de ser autoritzats,⁸⁷ atès que han esdevingut la categoria més important d'ajudes públiques en la Comunitat.⁸⁸ Tradicionalment, l'article 87 TCE organitza aquestes ajudes.⁸⁹

⁸¹ Per a una il·lustració de les dificultats de gestió al dret anterior: conclusions de l'advocat general M. L. A. Geelhoed, 14 de setembre de 2006, *Lapin liitto*, C-289/05, NEPRec.

⁸² J.-F. Bernicot, «Le contrôle financier des fonds structurels européens», *Rev. fin. publ.* 2001, pàg. 111 i s.

⁸³ Exemple de conferències internacionals sobre l'avaluació i els fons estructurals organitzades cada dos o tres anys: Comissió, DG de la Política Regional, *Info-regio - Lettre d'information* (Info-regio, carta d'informació), juny 2004, núm. 123.

⁸⁴ Sobre l'admissibilitat del recurs d'anulació: Tribunal, 22 de març de 2007, *Regione siciliana*, C-15/06 P, NEPRec., o Tribunal, 18 de juliol de 2007, *Ente per le Ville vesuviane / Comissió*, T-189/02, NEPRec.; per a una sol·licitud d'anulació d'una decisió de reducció de concurs comunitari: recurs davant del Tribunal de 12 de març de 2007, *Alemanya / Comissió*, T-74/07, DOUE C 95, de 28 d'abril del 2007, pàg. 54.

⁸⁵ R. Vuillermoz, «Les départements d'outre-mer et les règles en matière d'aides d'Etat à finalité régionale», *L'observateur de Bruxelles*, núm. 56, maig 2004, pàg. 25-30.

⁸⁶ Confronteu F. Gagnaire, «Politique régionale et politique de concurrence dans la Communauté européenne», LPA 2003, pàg. 15 i s.

⁸⁷ Per a Espanya, cf. J. E. Soriano García i M. Sánchez Gutiérrez, «El control de las ayudas públicas en España: un contexto a cambiar», *Revista de la Administración Pública*, 2005, núm. 166, pàg. 231-256.

⁸⁸ Per exemple, els estats membres havien acordat al voltant de 19.000 MEUR d'ajudes regionals entre 1996 i 1998, és a dir prop del 60 % del total dels ajuts acordats en la Unió: Comissió Europea, *Tauler de comandament de les ajudes d'Estat*, COM(2001) 412 final, de 18 de juliol de 2001, no publicat al DOUE.

Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2008

En efecte, el § 1 exposa un principi d'incompatibilitat matisat per les excepcions d'interpretació estricta previstes al § 2 i al 3⁹⁰. Concretament, l'article 87 § 3, a) i c), TCE declara compatible amb el mercat comú: «a) les ajudes destinades a afavorir el desenvolupament econòmic de regions on el nivell de vida és anormalment baix o on es viu un greu subtreball; [...] c) les ajudes destinades a facilitar el desenvolupament de certes activitats o de certes regions econòmiques, quan no alteren les condicions dels intercanvis de manera contrària a l'interès comú.»

En totes dues hipòtesis, les ajudes amb finalitat regional estan destinades a romandre excepcionals. El jutge comunitari ha considerat que la primera possibilitat «[...] mostra que només afecta les regions on la situació econòmica és extremament desfavorable en relació amb la del conjunt de la Comunitat»,⁹¹ la qual cosa no és, si més no, el cas de la segona derogació, «que permet el desenvolupament de certes regions, sense estar limitada per les condicions econòmiques previstes a la carta a) [...]».⁹² No impedeix que la determinació de les ajudes regionals sigui cada cop més estricta atès que el nivell de desenvolupament continua sent el principal criteri de concessió.

En la lògica de la política de cohesió, la pràctica de la Comissió per al període 2007-2013 incrementa la vigilància pel que fa a les ajudes susceptibles de ser concedides a les regions dels antics estats membres. Una vegada més, l'atribució de les ajudes regionals s'entén de manera restrictiva (A). Tanmateix, aquesta severitat no és pas exclusiva de la nova ordenació a favor de les RUP (B), que s'imposen com a categoria regional especial completament equiparable.

A. L'ATRIBUCIÓ RESTRICTIVA DE LES AJUDES REGIONALS

La pràctica administrativa sintetitzada a les línies directrius de la Comissió reforça l'abast del marc enfront de les regions dels antics estats membres. Com a darrera anàlisi, podem dir que les despeses globals dedicades als ajuts han disminuït considerablement des del 1997,⁹³ tot i que són més importants en els estats relativament pròspers.⁹⁴ Per aquesta raó el Consell Europeu del 22 i el 23 de març de 2005 ha aconsellat una nova reducció del nivell general de les ajudes d'estat per al període 2007-2013.

Com a conseqüència, les línies directrius de la Comissió publicades al 2006 reorienten les subvencions cap a les regions més desfavorides de la UE ampliada, i en garanteixen la transició.⁹⁵ Aplicables a tots els sectors d'activitats, amb l'excepció del pesquer, de la indústria carbonera i de les produccions agrícoles de l'annex I del TCE, continuen tenint com a objectiu donar suport a les regions mitjançant la inversió i la creació de treball. A més, la concentració de les ajudes amb finalitat regional es du a terme en coherència amb el dret de competència

⁸⁹ Per exemple, F. Díez-Moreno, *Manual de Derecho de la Union Europea*, Madrid, Civitas, 1a ed., 1996, 671 pàg., sobretot pàg. 541-546; G. Fernández Farreres, *El régimen de las ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Madrid, Cuadernos Estudios Europeos, 1993, 149 pàg.

⁹⁰ Tribunal, 19 de setembre de 2000, *Alemanya / Consell*, C-156/98, *Rec.* pàg. I-6857, pt. 49.

⁹¹ Per exemple Tribunal, 7 de març de 2002, *Itàlia / Comissió*, C-310/99, *Rec.* p. I-2289, pt. 77.

⁹² Tribunal, 14 d'octubre 1987, *Alemanya / Comissió*, 248/84, *Rec.* pàg. 4013, pt. 19; L. Parejo Alfonso, «Anulación de la resolución de la Comisión por falta de motivación», *Noticias*, 1989, núm. 50, pàg. 129-133; M. Tarrío Berjano, «Programas de ayudas a finalidad regional», *Noticias*, 1999, núm. 54, pàg. 143-145.

⁹³ Al 2001, les ajudes a les regions dels objectius 1 i 2 representaven, respectivament, el 9 i el 6 % del total.

⁹⁴ Comissió Europea, COM(2004) 107 final, ant.

⁹⁵ Comissió Europea, *Línies directrius per a les ajudes d'Estat amb finalitat regional per al període 2007-2013*, DOUE C 54, de 4 de març de 2006, pàg. 13. *Adde* normativa 1628/2006/CE de la Comissió, de 24 d'octubre de 2006 relatiu a les ajudes nacionals a la inversió amb finalitat regional (DOUE L 302, d'1 de novembre de 2006, pàg. 29 i s.).

en la direcció d'una nova delimitació de les condicions d'adjudicació i del nivell d'aquestes ajudes, i més exactament de les condicions d'elegibilitat (1) i de la naturalesa de les ajudes compatibles (2).⁹⁶

1) Les condicions d'elegibilitat

Lògicament, hom delimita les regions admissibles basant-se en la situació socioeconòmica.⁹⁷ Segons l'article 87 § 3, apartat a), TCE, l'elegibilitat es fonamenta en el PIB per habitant calculat sobre l'estàndard del poder d'adquisició: la regió ha d'experimentar un nivell inferior o igual al 75 % de la mitjana comunitària per poder gaudir d'una ajuda pública compatible. Les regions concernides es corresponen, així doncs, amb les admissibles de l'objectiu de *convergència* dels Fons estructurals.

És cert que la situació regional no es concep de manera uniforme.⁹⁸ Segons l'article 87 § 3, apartat c), TCE, la interpretació realitzada per definir la regió elegible és més flexible. Es desfavoreix en relació amb la mitjana nacional, amb motiu de diversos paràmetres (com a màxim cinc). A més a més, existeix un límit expressat per un límit màxim de població, en la mesura en què la regió esmentada sempre es troba menys desfavorida que la fixada en virtut de l'article 87 § 3, apartat a), TCE. Així doncs, l'extensió total de les regions elegibles per als ajuts ha de continuar sent inferior a les de les regions que no reben ajudes.⁹⁹ Com a màxima, les regions concernides per l'apartat c) no poden correspondre mai a cap altra cosa que no sigui la diferència entre aquest límit i les regions admissibles de l'apartat a). Són elegibles per als Fons estructurals, poden estar poc poblades o constituir RUP.

A partir d'aquest moment, les regions elegibles representen el 43,1 % de la població de la nova UE, i pertanyen, essencialment, a tres categories. Les regions desfavorides de l'article 87 § 3, apartat a), TCE, continuen sent les que tenen un PIB per habitant inferior al 75 % de la mitjana europea, però ara calculat en relació amb els 25 estats membres (és a dir el 27,7 % de la població). Els nous estats membres són, així doncs, els prioritàriament elegibles, i entre aquests, 8 estats al 100 %. Prenent en consideració les disparitats existents, les regions són de tres tipus depenent de si el PIB supera o no el 75, el 60 o el 45 % del PIB mitjà.¹⁰⁰

Per afegitó, hi ha regions que ja només entren de manera transitòria en aquesta categoria genèrica amb motiu de l'*efecte estadístic* provocat per l'ampliació (el 3,6 % de la població).¹⁰¹ Finalment, l'article 87 § 3, apartat c), TCE, continua concernint a les regions desfavorides en relació amb la mitjana nacional,¹⁰² però segons una tipologia més tancada que distingeix simplement entre les que es troben en desenvolupament econòmic, amb una baixa densitat de població, amb un índex d'atur superior a la mitjana, o les que pateixen una modificació estructural més gran o una decadència relativa.¹⁰³ Observem, així, una evolució a la baixa de l'elegibilitat de les

⁹⁶ Informe de la Comissió, comunicat sobre la política regional i la competència, DOCE C 90, de 26 de març de 1998, i F. Castillo De La Torre i C. Urraca Caviedes «Ayudas estatales: jurisprudencia comunitaria en 2006», *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* 2007, núm. 247, pàg. 53-59.

⁹⁷ Comissió Europea, *Línies directrius referents a les ajudes d'Estat amb finalitat regional*, DOCE C 74, de 10 de març de 1998. Confronteu-hi també el marc multisectorial de les ajudes amb finalitat regional en favor dels grans projectes d'inversió, DOCE C 107, de 7 d'abril de 1998 i C 70 de 2002, aplicable fins al 31 de desembre de 2009, amb l'existència d'una intensitat de l'ajuda decreixent per als projectes amb un import superior a 50 MEUR.

⁹⁸ J.-M. Communier, *El dret comunitari de les ajudes d'Estat*, París, LGDJ col·lecció «Systèmes», 2000, 169 pàg., sobretot pàg. 55-62.

⁹⁹ Mitjana del 42,7 %, per al 2000-2006, i del 46,7 %, abans.

¹⁰⁰ Aquestes regions representen, respectivament, el 14,05, el 6,3 i el 7,37 % de la població de la UE dels 25.

¹⁰¹ PIB superior al 75 % de la mitjana de la UE dels 25 però inferior al 75 % de la de la UE dels 15.

¹⁰² PIB mitjà superior al 75 % de la mitjana de la UE.

¹⁰³ Existeixen també disposicions transitòries per a les regions que acusen una reducció més gran de les ajudes.

regions dels antics estats membres, a més d'una apreciació més restrictiva de la naturalesa dels subsidis concedits.

2) La naturalesa de les ajudes compatibles

Clàssicament, la definició de les ajudes és severa. Només l'article 87 § 3, apartat a), TCE, autoritza de manera excepcional ajudes al funcionament, tot sent més severament determinat l'abast de les ajudes acordades a l'apartat c). Per aquesta raó, els subsidis públics a la inversió en favor de les empreses es privilegien quan es controlen els de les grans empreses, havent convingut que el beneficiari final ha de contribuir-hi amb un 25 % com a mínim. Més exactament, es tracta de les ajudes a la inversió productiva, d'una durada mínima de cinc anys i el càlcul de les quals s'efectua en funció del valor de la inversió, o les ajudes a la creació de treball vinculades a aquesta inversió inicial que són inicialment permeses. S'expressen amb imports bruts abans d'impostos o l'equivalent de subvenció neta (ESN), la intensitat del qual representa l'avantatge final que es calcula que l'empresa pot obtenir, sense ser important la forma (subvenció, préstec a tipus d'interès reduït o bonificació d'interessos, etc.).

A més, el límit d'intensitat de les ajudes no ha deixat de disminuir. A les regions menys afavorides de l'article 87 § 3, apartat a), TCE, normalment l'ajut no podia superar el 50 % després d'impostos, entre el 2000 i el 2006.¹⁰⁴ Per a les regions menys desfavorides, el sostre era del 40 %, enfront del 75 % d'abans.¹⁰⁵ Per a les regions concernides per l'article 87 § 3, apartat c), TCE, el màxim estava establert en el 20 %.¹⁰⁶ A la pràctica, el límit d'intensitat mitjana va ser, per als dos tipus d'ajuts, del 39 % i del 17 % per al període 2000-2006.

De nou, els màxims d'intensitat disminueixen per al període 2007-2013. La primera categoria de regions es beneficia de la taxa màxima d'ajudes del 30, el 40 o el 50 % segons el tipus respectiu a què pertanyen. Les regions d'*efecte estadístic* poden disposar d'una ajuda segons l'article 87 § 3, apartat a), TCE, amb la taxa màxima més baixa del 30 % fins al 31 de desembre de 2010.¹⁰⁷ Pel que fa a l'última categoria, només pot disposar d'ajudes amb una taxa compresa entre el 10 i el 15 %. Per descomptat, la Comissió proposa afavorir les PME augmentant el percentatge d'ajuda aplicable, i també estan previstos nous tipus d'ajudes a partir del 2007.¹⁰⁸ Això no obstant, sempre són de tres tipus i, en tot cas, la quantitat d'ajudes a les regions dels antics estats membres està destinada a disminuir.

En aquest context, no ens hem d'estranyar de la severitat de les negociacions.¹⁰⁹ El 7 de març de 2007, la Comissió va aprovar finalment el mapa francès d'ajudes regionals per al període 2007-2013 tal com va ser modificat de conformitat amb el 88 TCE.¹¹⁰ Aquest mapa ha determinat les regions elegibles de l'Estat membre i ha fixat el límit autoritzat de les ajudes a la inversió. Amb aquest propòsit, França ha aplicat un mètode en dues etapes: la població nacional ha estat *repartida* a escala local, abans que les regions, que tenen, aleshores, una funció essencial, elaboren llistes justificades de les zones elegibles amb el límit del màxim de població afectada.

¹⁰⁴ PIB inferior al 60 % de la mitjana la UE.

¹⁰⁵ PIB comprès entre el 60 i el 75 % de la mitjana.

¹⁰⁶ Enfront del 30 % anterior.

¹⁰⁷ Pot eventualment perdurar més enllà de l'1 de gener de 2011, o a l'apartat c) i amb una taxa màxima del 20 %.

¹⁰⁸ Especialment una ajuda al funcionament vinculada a la despoblació de les regions menys poblades.

¹⁰⁹ C. Mendez, F. Wislade i 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, pàg. 581-605.

¹¹⁰ Comissió, comunicat de premsa IP/07/290, 7 de març de 2007, i *Mapa de les ajudes amb finalitat regional (...) per a França*; fora dels d'Itàlia i els Països Baixos, havien estat aprovats 25 mapes en aquesta data.

El resultat és que, barrejant totes dues ajudes, la cobertura de la població total no supera el 18,9 %, és a dir, al voltant de la meitat de la població elegible durant el període anterior.¹¹¹ La primera població en joc és la de les RUP, concernides per l'article 87 § 3, apartat a), TCE, és a dir 1.667.436 habitants, que ocupen el 15,16 % del mapa adoptat i que representen el 2,9 % de la població francesa. A més, el 15,5 % d'aquesta població és admissible per gaudir de les ajudes de l'article 87 § 3, apartat c), TCE, amb un sostre del 10 o el 15 %. Per al 2007-2008, finalment, el 6,9 % de la població es podrà beneficiar d'una ajuda transitòria amb un límit del 10 %. És cert que la problemàtica del subconsum dels crèdits a França havia animat el període anterior. En tot cas les RUP se'n poden considerar eximides, de conformitat amb la nova flexibilitat admesa per la pràctica comunitària.

B. UNA NOVA ORDENACIÓ EN FAVOR DE LES RUP

La severitat de les línies directrius pel que fa a les ajudes amb finalitat regional de vegades s'atenua. Actualment, aquesta constatació adquireix un relleu evident enfront de la situació de les RUP dels antics estats membres. En efecte, la particularitat de les RUP es confirma en el marc de les condicions comunitàries de concessió dels concursos nacionals. Des de l'any 2000, la ultraperifericitat gaudia d'un règim derogatori vinculat sobretot a la naturalesa de les ajudes dispensades (1). Ara, la consagració de l'especificitat de les RUP s'efectua a partir de l'etapa de l'elegibilitat per als subsidis públics (2).

1) Un règim derogatori vinculat a la naturalesa de les ajudes

De manera general, la contrapartida de línies directrius i mapes regionals modernitzats resideix en l'adopció de normatives d'exempció categorial de subsidis a la inversió.¹¹² Així, una nova normativa cobreix el període 2007-2013.¹¹³ Concretament, la situació especial de les RUP es té en compte des de l'entrada en vigor de l'article 299 § 2, TCE. De fet, aquest article va reconèixer l'existència d'un estatut únic relacionat amb característiques comunes, permanents o combinades que són al mateix temps traves per al desenvolupament d'aquestes regions (allunyament, aïllament, poca superfície, relleu i clima difícils, i dependència econòmica pel que fa a una petita quantitat de productes).

L'elegibilitat adquirida, la naturalesa de les ajudes acordades, han pogut esdevenir doblement derogatòries de conformitat amb la pràctica de la Comissió. Un augment de 15 punts de percentatge en relació amb el sostre aplicable a la resta de regions ha pogut actuar a favor de les ajudes a la inversió, i l'ESN ha pogut arribar al 65 %, això sense tenir en compte l'eventual augment suplementari relatiu a la funció de PME.¹¹⁴

¹¹¹ El 34 %, és a dir 20,43 milions d'habitants per a un límit nacional de cobertura d'ajudes del 36,7 %.

¹¹² Vegeu el marc de les ajudes amb finalitat regional en favor de grans projectes d'inversió esmentats.

¹¹³ Normativa (CE) 1628/2006 de la Comissió de 24 d'octubre de 2006 referent a l'aplicació dels articles 87 i 88 del Tractat per a les ajudes nacionals a la inversió amb finalitat regional (DOUE L 302, d'1 de novembre de 2006, pàg. 29-40).

¹¹⁴ Tanmateix, aquest límit es porta al 50 % ESN si la regió disposa d'un PIB per habitant superior al 60 % de la mitjana comunitària.

Després, la concessió d'ajudes al funcionament,¹¹⁵ no decreixents i no limitades en el temps,¹¹⁶ ha estat possible gràcies a una modificació de les esmentades línies el 26 de juliol de 2000.¹¹⁷ Destinades a compensar els costos addicionals relatius a la situació especial de les RUP, s'han pogut autoritzar ajudes com aquestes segons l'article 87 § 3, apartat a), i c), TCE, la qual cosa no és possible per a la resta de regions i anteriorment només ho era per als sobre costos relatius al transport.¹¹⁸ Originàriament, la situació especial de les RUP estava vinculada a la possibilitat de validar aquests tipus de subsidis. Ara, aquest règim s'ha ampliat atès que es troba directament condicionat a l'existència d'una regió d'aquest tipus, l'estatut mateix de la qual és derogatori al dret comú.

2) La consagració de l'especificitat de les RUP

Per a les RUP, es dedica un règim propi coherent amb el marc global.¹¹⁹ Per al 2007-2013, la situació socioeconòmica segueix constituint el criteri d'elegibilitat de l'article 87 § 3, apartat a), TCE: el PIB per habitant ha de ser inferior al 75 % de la mitjana comunitària. No obstant això, l'evolució més gran no se situa aquí. El particularisme ara es pren en compte des de l'elegibilitat. De fet, les RUP que no són admissibles a l'excepció anterior, ja sigui per causa de l'augment de llur PIB o per l'*efecte estadístic*, gaudeixen automàticament de la derogació prevista per l'article 87 § 3, apartat c), TCE.

La situació específica de les RUP condiona també les taxes d'intensitat de les ajudes. En el context d'una disminució general i d'un augment invariament de les ajudes al funcionament, el límit relatiu a les ajudes a la inversió augmenta un 10 % en relació amb la situació de regions equivalents. Així, les regions elegibles en derogació de l'article 87 § 3, apartat a), TCE, es poden beneficiar de límits d'intensitat d'ajuda per a grans empreses d'un 40 o un 30 %.¹²⁰ A més, les RUP poden gaudir d'un augment suplementari per a llurs handicaps particulars, d'un 20 o un 10 % ESB (equivalent en subvenció bruta) depenent de si llur PIB per habitant és o no inferior al 75 % de la mitjana de la UE.¹²¹

A França, els PIB de les quatre RUP que s'han tingut en compte per al nou període són d'un 56,6 per a la Guaiana, un 60,6 per a la Reunió, 67,3 per a la Guadalupe, i un 74,8 per a la Martinica. També continuen sent elegibles com a regions NUTS 2 en el marc de la derogació prevista per l'article 87 § 3, apartat a), TCE, durant tot el període, i les intensitats d'ajuda s'estableixen en el 60 % per a la Guaiana i en el 50 % ESB per les altres tres RUP.¹²² Pel que fa a les Açores i Madeira, amb un PIB d'un 61,61 i un 87,84, l'ESB equival al 52 % fins al 31 de desembre del 2000, i després a un 50 i un 40 %, respectivament.¹²³ Pel que fa a les illes Canàries, amb un PIB del 87,79, l'ESB només és d'un 30 %.¹²⁴ En qualsevol cas, les RUP d'Espanya, de Portugal i de França gaudeixen d'un tractament únic malgrat llur diversitat.

¹¹⁵ Cf. la sol·licitud davant el Tribunal, 29 de juliol de 2004, *Air Bourbon*, T-321/04 (DOUE C 62, de 23 d'octubre de 2004).

¹¹⁶ DOCE C 258, de 9 de setembre de 2000 i punt 4.16.2 de les línies directrius. Per a una incompatibilitat parcial d'exoneracions fiscals a les Açores: Tribunal, 6 de setembre de 2006, *Portugal / Comissió*, C-88/03, *Rec.* pàg. I-7145, i J.-W. Rodríguez Curiel, «De nuevo sobre la autonomía fiscal de las autoridades intraestatales y la existencia de ayuda de Estado», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia* 2006, núm. 245, pàg. 57-62.

¹¹⁷ DOCE C 258, de 9 de setembre de 2000.

¹¹⁸ Això no ha impedit l'obertura d'un procediment a falta d'un règim portuguès d'ajudes fiscals a Madeira: Comissió Europea, decisió C-37/00 de 28 de juny de 2000, DOCE C 301, de 21 d'octubre de 2000.

¹¹⁹ Confronteu el nou comunicat dedicat a les RUP: Comissió Europea, comunicat de premsa, 12 de setembre de 2007, IP/07/1305.

¹²⁰ Respectivament si el PIB per habitant és inferior al 60 % o al 75 % de la mitjana de la UE dels 25.

¹²¹ Comissió Europea, *Línies directrius 2007-2013*, ant., § 44 i 45.

¹²² Comissió Europea, 7 de març de 2007, C (2007) 651 final, ant., pàg. 10.

¹²³ DOUE C 68, de 24 de març de 2007.

¹²⁴ DOUE C 35, de 17 de febrer de 2007.

Com a conclusió, podem dir que les RUP semblen imposar-se en el marc de la reforma que s'està duent a terme, quasi paradoxalment, com les circumscripcions territorials que gaudeixen d'una estratègia de conjunt a escala comunitària. El destí específic d'aquestes regions, tal com va ser consagrat al 1999, s'ha confirmat tant pel que fa a les modificacions de les condicions de concessió de les ajudes públiques, com a les noves normes de la política de cohesió. En el primer cas, la Comissió mostra una relativa mansuetud sota l'efecte de les traves comunes i singulars que graven el desenvolupament i la participació en el mercat interior d'aquestes entitats. En el segon, la situació *estructural* de les RUP s'alinea amb la dels nouvinguts i també amb les ordenacions sectorials que coneixen des de fa molt de temps a raó d'altres polítiques.¹²⁵

Pel que fa a la resta, la política regional comunitària continua responent més a la solidaritat que a l'ordenació d'un pretès territori europeu. D'una banda, el marc de les subvencions locals és molt forçat. De l'altra, l'esforç de redistribució es remet *in fine* a un esglaió nacional i a l'organització constitucional i administrativa dels estats. Per això, la promoció de les entitats subestatsals continua sent variable malgrat els innegables progressos realitzats amb la refosa del 2007 tant pel que fa a llur implicació, com a les noves possibilitats de cooperació. Des del punt de vista jurídic i financer, es pot considerar que l'Estat fa de *pantalla* en certa manera en qüestió de política regional europea. En aquestes condicions, no és cert que el tractat modificatiu aprovat el 19 d'octubre de 2007 canviï fonamentalment l'estat del dret positiu a despit d'una referència remarcable en la cohesió econòmica, social i *territorial*.¹²⁶ Formulats d'una altra manera, es podria dir que les preocupacions financeres precedeixen sempre les consideracions jurídiques i que la tectònica de les *plaques* va per davant encara de la formació d'un territori europeu.

¹²⁵ Vegeu, per exemple, Consell, normativa (CE) 247/2006, de 30 de gener de 2006, que tracta sobre les mesures específiques en el camp de l'agricultura a favor de les RUP de la UE (POSEI) (DOUE L 42, de 14 de febrer de 2006, pàg. 1).

¹²⁶ CIG, 5 d'octubre de 2007, *Projecte de tractat per a la modificació del tractat sobre la Unió Europea i el tractat que institueix la Comunitat Europea*, CIG 1/1/07 REV 1, modificacions núm. 130 i s., pàg. 92-93.
Revista catalana de dret públic, núm. 38, 2008