

**POLITICA REGIONAL COMUNITARIA
EVOLUCION Y REFORMA DEL FEDER**

Laureano Lázaro Araujo

SGFEDER-D-91006

Los Documentos de Trabajo de la Dirección General de Planificación no constituyen tomas de posición oficiales del Ministerio de Economía y Hacienda. Los análisis, opiniones y conclusiones en ellos contenidas son los de los autores, con quienes no tiene por qué coincidir, necesariamente, la Dirección General de Planificación. Esta considera, sin embargo, interesante la difusión de estos trabajos para que los comentarios y críticas que susciten contribuyan a mejorar su calidad.

El autor agradece los comentarios que José Luis Curbelo y Luis Chicote formularon sobre este trabajo. Luis Chicote fue particularmente extenso, dosificando adecuadamente en su crítica amabilidad y rigor científico.

INDICE

	<u>Página</u>
1. La política regional comunitaria. Del Tratado de Roma al Acta Unica Europea.....	1
1.1 Las ayudas regionales en el Tratado de 1957.....	2
1.2 El FEOGA y el FSE en el Tratado de 1957.....	5
1.3 Creación del FEDER: Razones patentes y latentes..	5
1.4 Características esenciales del FEDER entre 1975 y 1983.....	7
2. Evolución de la política regional comunitaria.....	14
2.1 1958-1975: La ingenua confianza en el mercado....	14
2.2 1975-1979: Amagar y no dar.....	16
2.3 1979-1988: El parto de los montes.....	20
3. La cohesión económica y social de la Comunidad Europea y la reforma de los Fondos Estructurales ante el mercado único.....	32
3.1 Recapitulación.....	32
3.2 Mercado común, a fecha fija.....	34
3.3 Mercado interior y cohesión económica y social...	36
3.4 Calendario de la reforma de los Fondos Estructurales	42
4. La reforma del FEDER y de los Fondos Estructurales: valoración crítica	48
4.1 El papel de los Fondos Estructurales.....	49
4.2 Duplicación de los recursos y reforma presupuestaria	51
4.3 Concentración de las actuaciones.....	59
4.4 Las iniciativas comunitarias.....	71
4.5 Coordinación de los Fondos.....	76
4.6 Afianzamiento del carácter comunitario la política regional.....	80

4.7 Cooperación y participación de las Comunidades Autónomas y de otros agentes implicados.....	83
4.8 Intensificación de la programación.....	89
4.9 La adicionalidad.....	92
4.10 Epítome.....	93
5. El Marco de Apoyo Comunitario (MAC) de las regiones españolas del objetivo nº 1.....	96
5.1 La elaboración del MAC.....	97
5.2 Valoración de una experiencia negociadora.....	115
6. El Marco de Apoyo Comunitario (MAC) para las regiones y zonas españolas del objetivo nº 2.....	120
6.1 Introducción.....	120
6.2 Asignación de recursos del objetivo nº 2 por Estados miembros.....	121
6.3 Los recursos comunitarios para el objetivo nº 2 en España.....	130
6.4 Reparto institucional de la asignación para el objetivo nº 2 de España.....	133
6.5 La regionalización de los recursos.....	136
6.6 Actividades prioritarias.....	142
7. El Marco de Apoyo Comunitario para las regiones afectadas por el objetivo 5b.....	150
8. Anexos.....	158
Previsiones de asignación de recursos de los Fondos Estructurales para España. Reparto por Fondos y por objetivos.....	159
Distribución por Estados miembros de la dotación de los Fondos Estructurales, según los Marcos de Apoyo Comunitario del objetivo nº 1 (1989-1993).....	160
Distribución por Estados miembros de la dotación de los Fondos Estructurales, según la población de las zonas del objetivo nº 1.....	161

Distribución por Estados miembros de los Fondos Estructurales, según los Marcos de Apoyo Comunitario del objetivo nº 2 (1989-1991).....	162
Distribución por Estados miembros de la dotación de los Fondos Estructurales, según la población de las zonas del objetivo nº 2.....	163
Distribución por Estados miembros de la dotación de los Fondos Estructurales, según los Marcos de Apoyo Comunitario del objetivo nº 5b (1989-1993).....	164
Distribución por Estados miembros de la dotación de los Fondos Estructurales, según la población de las zonas del objetivo nº 5b.....	165
Reparto del FEDER por Estados y objetivos.....	166
Reparto del FSE por Estados y objetivos.....	167
Reparto del FEOGA-Orientación por Estados y objetivos	168
Comunidad Europea: regiones elegibles para el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales (regiones con retraso en el desarrollo).....	169
Comunidad Europea: regiones elegibles para el objetivo nº 2 de los Fondos Estructurales (zonas industriales en decadencia).....	170
Regiones elegibles para los objetivos nº 1 y 2.....	171
Comunidad Europea: regiones elegibles para el objetivo nº 5b de los Fondos Estructurales (zonas rurales a desarrollar).....	172
Población y superficie del mapa de España de los objetivos nº 1, 2 y 5b (mapa del FEDER).....	173
Mapa de las zonas de España elegibles para las intervenciones del FEDER.....	174
Mapa de las regiones españolas del objetivo nº 1.....	175
Mapa de las zonas españolas del objetivo nº 2.....	176
Mapa de las zonas españolas del objetivo nº 5b.....	177
9. Bibliografía.....	178

1. La política regional comunitaria. Del Tratado de Roma al Acta Unica Europea

Un observador español está habitualmente sensibilizado ante las diferencias regionales de nivel de vida y acostumbrado, desde el año de nuestra integración en la Comunidad Europea, a oír hablar del FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional). ¿Quién no ha visto por las carreteras españolas carteles con la indicación de que el fondo regional financia tal o cual tramo de obras? Sin embargo, por extraño que parezca, la política regional comunitaria no existe desde la constitución de la Comunidad Económica Europea.

El Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957 y puesto en vigor el 1 de enero de 1958, no menciona ni crea el FEDER, a pesar de que la cuestión se debatió y estudió. Es cierto que en el Tratado constitutivo hay alusiones a los problemas regionales en varios pasajes, de los cuales cabe señalar los siguientes, no sólo a título indicativo, sino prácticamente exhaustivo:

- a) Los signatarios se muestran preocupados por las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas (preámbulo).
- b) Se declaran como objetivos de la Comunidad el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad y la expansión continua y equilibrada (artículo 2).
- c) La política agrícola común deberá tener en cuenta las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas (artículo 39.2.a).
- d) La libre circulación de trabajadores no deberá poner en grave peligro el nivel de vida y de empleo en las diversas regiones e industrias (artículo 49.d).

- e) La aplicación de la política de transportes por parte de la Comisión tendrá especialmente en cuenta las exigencias de una política económica regional adecuada, las necesidades de las regiones subdesarrolladas y los problemas de las regiones gravemente afectadas por circunstancias políticas (artículo 80.2).
- f) El Banco Europeo de Inversiones financiará proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas (artículo 130.a).

Pero todo esto no tiene más valor que el de una declaración para la galería, porque no se dio el paso de institucionalizar y organizar una política regional comunitaria, a pesar de las propuestas planteadas en ese sentido.

1.1 Las ayudas regionales en el Tratado de 1957

¿Por qué se adoptó deliberada y conscientemente una decisión de esta naturaleza? La respuesta implícita se encuentra en el artículo 92 del Tratado, que, con carácter general, declara incompatibles con el mercado común las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia.

Hay que tener presente que el Tratado de Roma, por razones económicas y políticas, se propone promocionar las reglas de la competencia y la economía de mercado como el mejor instrumento para promover el desarrollo y para resolver los problemas económicos, en una zona de Europa limítrofe con el sistema que luego se llamaría socialismo real, ahora en completa reestructuración.

El elemento esencial de la teoría de la competencia y de la economía de mercado lo constituye su supuesta capacidad para restablecer automáticamente y por sí mismo el equilibrio del sistema, cuando en un punto del mismo se ha producido un desajuste. Este es el planteamiento teórico y conceptual en que radica el rechazo al intervencionismo y a las ayudas del sector público, sean con fines sectoriales o regionales. Según este planteamiento, el mercado sería

capaz de corregir los desequilibrios regionales.

Puede decirse, pues, que el Tratado, en su redacción original, antes del Acta Unica Europea, da por supuesto que la dinámica del mercado podría corregir las diferencias territoriales de nivel de vida, por lo cual no consideró oportuno permitir la concesión de ayudas regionales ni, en consecuencia, la política regional. No obstante, con una evidente finalidad política, de eficacia demostrada con el paso del tiempo, el Tratado de Roma consideró compatibles con el mercado común las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania. Por otra parte, se dejó una puerta abierta, bajo determinadas condiciones, a la aplicación de ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida fuera anormalmente bajo o en las que existiera una grave situación de desempleo, así como a las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, respetando que las condiciones de los intercambios fueran acordes con el interés común.

El artículo 92.1 del Tratado de Roma establece en su párrafo 1 el criterio general, contrario a la concesión de cualquier clase de ayuda, en los siguientes términos:

"Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

Como norma general, pues, las ayudas con finalidad regional no se admiten. A pesar de la tajante formulación del principio general, el mismo artículo indica a continuación una situación en que las ayudas serán compatibles y dos en que podrán ser compatibles con el mercado común. Obsérvese la diferencia entre la aceptación automática del intervencionismo y la posibilidad de aceptarlo.

El artículo 92.2, c) establece el único caso en que se admitirán sin reservas las ayudas regionales:

"Serán compatibles con el mercado común:

- c) Las ayudas concedidas con objeto de favorecer la economía de determinadas regiones de la República Federal de Alemania, afectadas por la división de Alemania, en la medida en que sean necesarias para compensar las desventajas económicas que resultan de tal división".

Generalmente se admite que las fronteras entre países son un obstáculo al desarrollo económico interfronterizo, por dificultar la circulación de factores productivos. Pero la alusión a la frontera de las dos Alemanias, al ser la única que se cita, parece que no apunta a una linde más entre naciones, sino entre sistemas económicos y políticos. No en vano la antigua frontera entre las dos Alemanias era algo parecido al punto de mira desde el que un oriental podía observar con sus propios ojos el escaparate en que occidente mostraba las excelencias del sistema de economía de mercado.

Por otra parte, según el artículo 92.3,

"Podrán considerarse compatibles con el mercado común:

- a) Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico en regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo".
- c) "Las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo de determinadas actividades o determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común".

Había conciencia, por tanto, de la existencia de desajustes regionales en el seno de la Comunidad, evidentes en algunos Estados, como Italia. Pero no se consideraron tan graves como para poner en marcha mecanismos especiales dedicados a corregirlos. Se consideró que el mercado sería capaz de lograrlo. En todo caso, no llegaron a valorarse como un problema comunitario, dejándolos al cuidado y atención exclusiva de cada Estado, que los resolvería con sus propios medios.

1.2 El FEOGA y el FSE en el Tratado de 1957

Mejor fortuna corrieron los otros que, junto con el FEDER, terminarían siendo conocidos con el paso del tiempo como los Fondos Estructurales. En efecto, el Tratado de Roma dedica el Título II completo (artículos 38 a 47) a la agricultura, estableciendo una política agrícola común, a cuyo servicio se crearía en 1962 el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), dedicándose la mayor parte del mismo al sostenimiento de los precios y los mercados (sección Garantía) y una porción menor a las reformas estructurales (sección Orientación). Aunque el FEOGA se creó en 1962, su división en una sección de apoyo a los precios y mercados (sección Garantía) y otra sección destinada a promover reformas estructurales (sección Orientación) no tuvo lugar hasta 1964. El FEOGA se fundamenta jurídicamente en el artículo 40.4 del Tratado, según el cual se podrían crear uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas para permitir alcanzar los objetivos de la política agrícola común.

El Título III (artículos 117 a 128) está dedicado a la política social, a cuyo fin se crea en el artículo 123 del Tratado el Fondo Social Europeo, para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación del nivel de vida y fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

1.3 Creación del FEDER: Razones patentes y latentes

Hubieron de transcurrir dieciocho años hasta que, el 18 de marzo de 1975, el Consejo aprobara el reglamento relativo a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), tras dos años y medio de discusión para ponerlo a punto.

La base jurídica de su creación fue el artículo 235 del Tratado de 1957. Según este artículo, cuando el Tratado no hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la

Asamblea (hoy Parlamento Europeo), podría adoptar las disposiciones pertinentes, cuando resultara necesaria una acción de la Comunidad para lograr uno de sus objetivos, en el funcionamiento del mercado común.

¿Qué nuevos acontecimientos habían acaecido para imprimir este cambio de rumbo? Cabe señalar, por una parte, la persistencia de los desequilibrios territoriales existentes en el seno de alguno de los seis Estados fundadores de la Comunidad, sin que la dinámica del mercado llegara a hacer abrigar esperanzas respecto a su desaparición en un horizonte temporal razonable. Por otra parte, con la incorporación en 1973 de Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda, las estadísticas ponían de relieve una mayor diferencia regional en los niveles de vida.

Estas consideraciones están en el origen de la invitación que en octubre de 1972 hicieron los jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en la Conferencia de París, en vísperas de la primera ampliación, que tuvo lugar el 1 de enero de 1973, incitando a las instituciones comunitarias a crear un Fondo de Desarrollo Regional, cuya intervención, coordinada con las ayudas nacionales, debería permitir, al tiempo que la realización de la unión económica y monetaria, la corrección de los principales desequilibrios regionales en la Comunidad.

Pero la pertinaz resistencia de los desajustes territoriales a desaparecer, y aun su posible tendencia a aumentar, difícilmente hubieran sido capaces de provocar la decisión política de crear el FEDER, si no hubieran concurrido otras circunstancias típicamente crematísticas. La preparación de la primera ampliación del mercado común puso de manifiesto que la estructura presupuestaria comunitaria, orientada al apoyo de la agricultura continental centroeuropea, plantearía serios problemas a los nuevos socios (Inglaterra, Irlanda y Dinamarca) para recuperar, como pretendía insistentemente alguno de ellos, sus aportaciones al presupuesto común. La razón última era su estructura económica y las características de su agricultura, no especializada en productos apoyados por la CE.

Con la creación de un fondo de ayuda a las regiones con problemas, se podía dar satisfacción a tirios y troyanos, tanto a los que venían reclamando atención a estas cuestiones, como a los que pedían que se dotaran presupuestariamente partidas de las que pudieran beneficiarse no sólo los Estados con productos agrarios excedentarios.

Desde 1975 hasta la reforma de los fondos estructurales, después de modificarse el Tratado de Roma mediante el Acta Unica Europea, adoptada el 27 de enero de 1986, y que entró en vigor el 1 de julio de 1987, tras la ratificación de todos los Estados miembros de la CE, el FEDER fue experimentando diferentes modificaciones, que cambiaron algunos aspectos de su peculiar configuración y funcionamiento original.

Vistas las circunstancias que rodearon la larga y embarazosa gestación y posterior nacimiento del fondo regional comunitario, se expondrán a continuación breve y sucintamente las características más relevantes de su funcionamiento durante sus primeros catorce años de vida, de 1975 a 1988, equivalentes a la infancia y adolescencia de la institución. Así podrá el lector calibrar mejor el alcance del cambio introducido con la reforma de los fondos estructurales, para preparar la puesta en funcionamiento del mercado único europeo.

1.4 Características esenciales del FEDER entre 1975 y 1988

Desde el punto de vista conceptual, se mantiene inmovible la filosofía inspiradora del Tratado de 1957, basada en la creencia de la capacidad de la economía de mercado para resolver toda clase de problemas económicos, sociales y territoriales. La admisión de las ayudas con finalidad regional no debe interpretarse como una renuncia a la exigencia de respetar las normas de la competencia. ¿Cómo hacer compatibles las reglas del mercado con las ayudas regionales? Desde el punto de vista jurídico, no había problema, pues la prudencia, experiencia y sagacidad de los padres del mercado común

habían previsto en el artículo 92 del Tratado la posibilidad de estas ayudas, en determinadas condiciones y circunstancias. Desde la óptica conceptual, la compatibilidad del FEDER con el libre juego de las fuerzas del mercado se puede dar por buena, en tanto en cuanto las ayudas regionales cumplan la función de situar a las regiones con problemas en condiciones de poder competir con las florecientes. Este artificioso enfoque lleva a diferenciar el volumen e intensidad de las subvenciones de que se puede beneficiar una zona, en función de la apreciación que se haga de la gravedad de sus problemas. Como se verá más adelante, la utilización del FEDER como instrumento de la política de cohesión económica y social, en la perspectiva de la formación del mercado único, significa un cambio conceptual y teórico nada desdeñable en relación con el planteamiento precedente.

Otra característica del antiguo FEDER, que se ha visto afectada con el paso del tiempo y que ha estado en el ojo del huracán de la reforma, es la relativa a su dotación presupuestaria. El cuadro 1.1 representa la evolución de sus recursos en cifras absolutas y en porcentaje del presupuesto comunitario, desde su creación hasta su última y más radical transformación (1975-1988). El fondo regional nació y funcionó durante su primera infancia con una dotación equivalente aproximadamente al 5% del presupuesto de la CE. Este porcentaje comenzó a estirarse poco a poco a partir de 1979, año en que se produjo una reorientación de la política regional comunitaria. En 1986 tuvo lugar un nuevo pequeño salto hacia adelante, debido a la incorporación de España y Portugal, cuyas necesidades, sin embargo, reclamaban un impulso más decidido que el operado. Durante toda la etapa analizada, el 10% ha permanecido como techo infranqueable e imposible de romper.

No hace falta ser un lince, es suficiente comparar esta porción del presupuesto destinada al FEDER con los dos tercios dedicados a apoyar la agricultura para percatarse del lugar de una y otra política en las prioridades comunitarias. Ahora bien, no es menos cierto que lenta, pero inexorablemente, el FEDER ha ido ganando peso relativo, hasta llegar casi a duplicar en el bienio 1987-1988 el porcentaje que representaba en 1975. Como antes

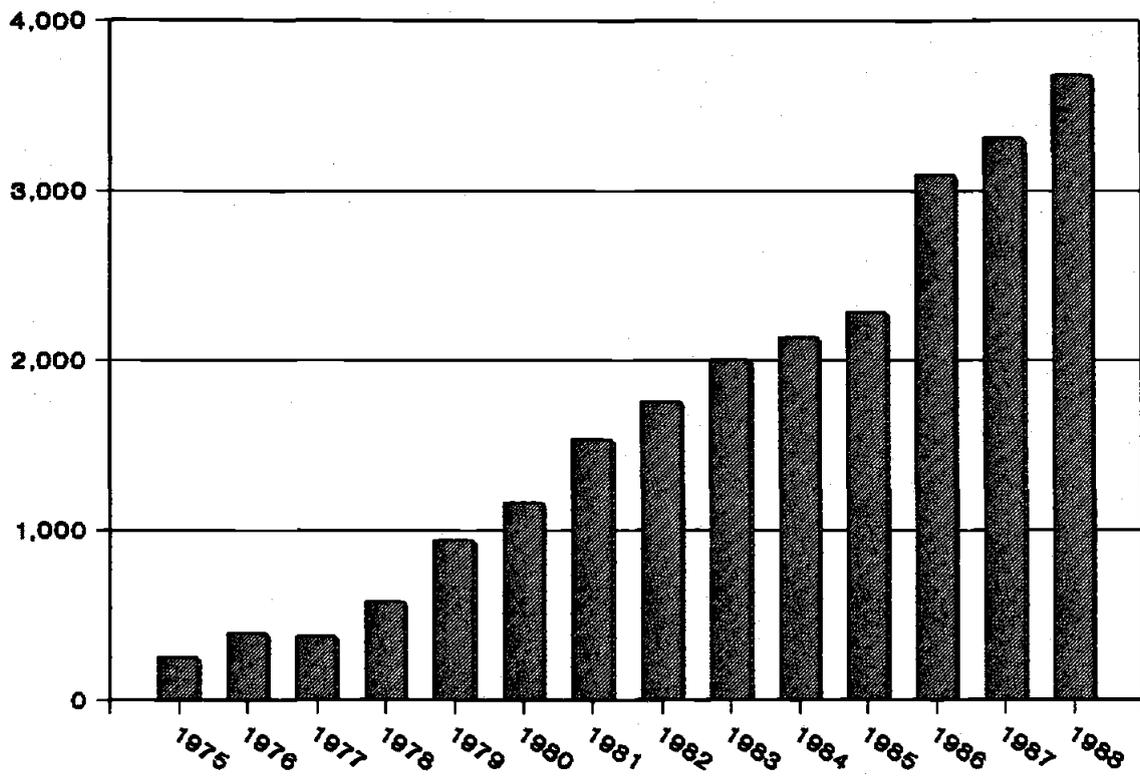
CUADRO 1.1
DOTACION DEL FEDER DE 1975 A 1988
(Millones de ECUS)

<u>Año</u>	<u>Créditos de compromiso</u>		<u>Aumento anual %</u>	<u>% sobre el Presupuesto comunitario</u>	
	<u>Intervenciones específicas</u>	<u>Acciones Total</u>			
1975	-	-	257,6	-	4,8
1976	-	-	394,3	53,1	5,6
1977	-	-	378,5	-4,0	4,9
1978	-	-	581,0	53,5	4,6
1979	900,0	45,0	945,0	62,7	6,1
1980	1.106,8	58,2	1.165,0	23,3	6,7
1981	1.463,0	77,0	1.540,0	32,2	7,3
1982	1.669,0	90,5	1.759,5	14,3	7,6
1983	1.909,5	100,5	2.010,0	14,2	7,6
1984	2.025,0	115,0	2.140,0	6,5	7,3
1985	2.174,9	115,0	2.289,9	7,0	7,5
1986	3.003,0	95,0	3.098,0	35,3	8,6
1987	3.217,4	93,6	3.311,0	6,9	9,1
1988	3.524,0	160,0	3.684,0	11,3	8,1

1975: 300 Millones de unidades de cuenta (MUC)
1976: 500 MUC
1977: 500 MUC, convertidos en ECU al tipo de enero de 1978

Fuente: CEE

DOTACION DEL FEDER DE 1975 A 1988
(millones de ecus)



se ha insinuado, el aumento de los recursos del FEDER y de los demás fondos estructurales ha sido uno de los caballos de batalla de su reforma.

La debilidad cuantitativa aparece reforzada con otra de dimensión cualitativa, si se tiene en cuenta que el fondo viene prestando su apoyo a un doble frente de problemas regionales. Cuando se discutió su inclusión o no en el Tratado de 1957, con resultado negativo, se pensaba en las necesidades de las regiones menos desarrolladas. En cambio, cuando se creó en 1975, se le encomendó ayudar, además, a las zonas industriales en declive. De no haber sido así, Inglaterra, que tanto interés había mostrado en la puesta en marcha del FEDER, no hubiera podido beneficiarse apenas de él. Por otra parte, hay que tener presente que, por razones políticas, todos los Estados miembros participan en mayor o menor medida de las ayudas del Fondo. Es fácil deducir que la duplicidad funcional y el procedimiento de reparto han mermado eficacia a las actuaciones de una institución dotada de recursos insuficientes en orden a las necesidades que debía atender. Más adelante se verá que, con la reforma de 1989, se ha decidido una priorización de los objetivos y de las zonas de intervención del FEDER, de forma que algunos Estados no participan en algunos objetivos.

Por razones de hecho y de derecho, el primer FEDER se configuró como un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado. En realidad, no puede hablarse con propiedad de la existencia de una política regional comunitaria, con decisiones autónomas en relación a las de los Gobiernos nacionales, hasta 1979. La escasez de recursos destinados a fines territoriales no permitía otra cosa que no fuera apoyar desde la CE la política regional de cada socio del club europeo. Pero también contribuyeron a este diseño subsidiario las concepciones políticas dominantes sobre el modelo de Comunidad Europea deseado. En 1979 se produjo la primera modificación del fondo regional, muy significativa, porque puede tomarse como un antecedente de la que se pondría en marcha diez años después. Hasta esa fecha, la Comunidad Europea no había contemplado la dimensión comunitaria de los problemas regionales, que se dejaban al

cuidado y arbitrio de cada Estado, si bien bajo el sometimiento a unas normas comunes de coordinación, cuya finalidad primordial era garantizar el respeto al funcionamiento de las reglas de la competencia. En 1979 se pasa del lenguaje de la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros al lanzamiento, algo más que semántico, de las primeras orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria. En el terreno de los hechos, se institucionalizan las acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, aprobadas mediante reglamento del Consejo y puestas en marcha por las autoridades comunitarias, que las financian con la parte del FEDER no repartida entre los Estados miembros según la cuota de participación que le corresponde a cada uno. A partir de 1979, el componente comunitario de las intervenciones del FEDER ha ido ganando terreno progresivamente. En 1985 se amplió la parte del fondo no distribuida a priori entre los Estados, y se comenzó a llamar abiertamente programas comunitarios de desarrollo regional a lo que antes se denominaba "acciones fuera de cuota". La utilización del FEDER como instrumento de la política de cohesión económica y social en el seno de la Comunidad Europea ha supuesto un nuevo salto hacia adelante en la profundización de la dimensión comunitaria de la política regional.

Finalmente, es necesario referirse también a la evolución del papel desempeñado por la programación y planificación regional a lo largo del proceso. Todos los Reglamentos del FEDER (1975, 1979 y 1984) hablan de la necesidad de que las solicitudes de cofinanciación sean coherentes con los programas de desarrollo regional que cada Estado tenía que someter a aprobación de la Comisión. Pero las peticiones se concretaban inicialmente en su totalidad en instancias para proyectos aislados, con el consiguiente riesgo de desconexión entre unos y otros. Poco a poco se fueron abriendo camino las solicitudes en forma de programas de intervención, única fórmula posible para las demandas correspondientes a las acciones puestas en escena por iniciativa comunitaria. A pesar de algunas reticencias de corte ideológico a hablar de programación y planificación, más evidentes en los años setenta que en la actualidad, se ha ido admitiendo que las actuaciones en forma de programas tienen más probabilidades de

ser coherentes que la ejecución de proyectos aislados, que pueden destinarse a tapar agujeros y poner parches donde surja una presión, aunque no guarden relación con los objetivos de la política regional. La reforma de los fondos estructurales pretende consolidar un nuevo ciclo planificador, después de los ensayos de los años precedentes.

2. Evolución de la política regional comunitaria

Aunque en un análisis más matizado se pueden diferenciar más etapas, a los efectos aquí perseguidos será suficiente distinguir tres períodos en la evolución de la política regional comunitaria, desde 1958 hasta 1988. El primero discurre desde la entrada en vigor del Tratado de Roma, en 1958, hasta la creación del FEDER, en 1975. El segundo abarca desde la creación del FEDER hasta la modificación de su Reglamento en 1979. El tercero llega hasta la reforma de los Fondos Estructurales, que es consecuencia de la firma del Acta Unica Europea, por la que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Finalmente, en 1989, fecha en que comienza a hacerse operativa la política de cohesión económica y social, se inicia la etapa actualmente en vigor.

2.1 1958-1975: La ingenua confianza en el mercado

La primera etapa está absolutamente dominada por la aplicación de la filosofía inspiradora del Tratado de Roma, que no es otra cosa que la ciega confianza en las virtudes del mercado para resolver cuantos problemas puedan plantearse.

La Comunidad Económica Europea tiene por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran (Artículo 2 del Tratado de Roma). Pero todo ello debe conseguirse a través de la eficacia del mercado. No hay que olvidar que la Comunidad Europea linda geográficamente con otro sistema socioeconómico, de economía dirigida, y que, aparte de los objetivos económicos, su objetivo político fundamental es servir de escaparate y muestrario de las ventajas del sistema basado en el mercado, frente al de planificación central.

Detrás de la exaltación de las ventajas del mercado y de la competencia, está la firme creencia en su capacidad para restablecer automáticamente el equilibrio, si en un punto del sistema económico o social surgieran fuerzas y tendencias desequilibradoras. En consecuencia, se parte del principio general del rechazo a la intervención económica y, por tanto, a cualquier tipo de ayudas, sean sectoriales o regionales.

A pesar de las alusiones que de pasada se hacen a los problemas regionales, a la hora de la verdad se impone el principio general enunciado en el artículo 92.1, ya citado: "Salvo que el Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre los Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia favoreciendo a determinadas empresas o producciones".

No obstante, en 1971 el Consejo emitió una señal, una especie de toque de atención dirigido a los seis Estados fundadores. Si bien la Comunidad Europea como tal ignoraba olímpicamente los efectos del desarrollo y subdesarrollo regional, no sucedía lo mismo en cada uno de los países. Siendo particularmente intensos los problemas del desequilibrio espacial en Italia y también, aunque en menor medida, en Francia y en otros casos, los Estados aplicaban de puertas adentro la política que les parecía más apropiada. Algún país (desarrollado, por supuesto) alertó a la Comunidad Europea del riesgo de que se estuvieran falseando las reglas del mercado y de que se practicara competencia desleal por parte de algún Estado, mediante las ayudas y subvenciones a determinadas empresas, al amparo de una aparente y sospechosa política regional.

Fue entonces cuando el Consejo aprobó la Resolución sobre regímenes generales de ayudas con finalidad regional. Se trataba de poner un cierto orden, evitando que cada uno hiciera de su capa un sayo, considerando las posibles circunstancias en que las ayudas regionales serían admisibles y compatibles con las reglas de la com-

petencia. Pero la preocupación fundamental era y seguía siendo el respeto al principio general, relegando la política regional al ámbito de los problemas internos de cada Estado y sin admitir que los desequilibrios fueran un obstáculo para la construcción de una Europa económica y políticamente unida.

El doble objetivo de la Resolución era, en lo esencial, evitar la puja internacional por desviar inversiones empresariales directamente productivas hacia determinadas localizaciones, al calor de las subvenciones que se concedieran, y deslindar el ámbito entre ayudas regionales y sectoriales, de forma que no pudieran aplicarse a determinadas empresas o sectores ventajas encubiertas bajo el manto de la política regional. Se trata, pues, de unas limitaciones y condicionantes a aceptar por todos.

2.2 1975-1979: Amagar y no dar

La segunda etapa discurre entre 1975 y 1978. Se abre con la creación del FEDER, que lleva aparejados los siguientes acontecimientos:

- a) aprobación, el día 18 de marzo de 1975, del Reglamento que reguló originalmente su funcionamiento;
- b) creación del Comité de Política Regional, órgano consultivo y asesor en esta materia;
- c) obligatoriedad de elaborar un programa de desarrollo regional (PDR).

Se cierra con la entrada en vigor de una nueva regulación del FEDER, introductora de modificaciones significativas, que fue acompañada de un conjunto de disposiciones y medidas portadoras de aires renovadores.

¿Hasta qué punto se puede hablar de un cambio de rumbo en lo relativo a los temas regionales? Si lo hubo, ¿cuáles fueron las

causas desencadenantes? Seguramente nadie negará hoy que a la altura de 1975 se produjo efectivamente un giro en favor de la práctica de una política regional comunitaria, con las virtudes y limitaciones que más adelante señalaré. Como causas desencadenantes se deben distinguir dos. La primera es de contenido esencialmente teórico y es la única que suele citarse. La segunda es puramente pragmática y no es fácil encontrar referencias escritas a ella, tal vez por los ribetes menos confesables que la caracterizan. No es arriesgado aventurar que, sin la confluencia de intereses teóricos y prácticos, que antes he denominado razones patentes y latentes, el FEDER, caso de haber nacido, lo habría hecho bastante más tarde.

El argumento teórico es claro. Los desequilibrios regionales existentes en 1958 han seguido un ritmo ascendente, en lugar de disminuir. Cuando se creó el mercado común, la renta por habitante de la región comunitaria que ocupaba el primer lugar de la lista multiplicaba por 2 el valor del indicador correspondiente a la última. En 1975, la anterior relación de 2 a 1 se había agrandado, siendo de 5 a 1. En la Europa de 12 países la situación se ha agravado, pues la renta por habitante de la primera región multiplica por 10 la de la última, si las mediciones se hacen en ecus, sin introducir las paridades de poder de compra como factor de corrección.

Ahora bien, hay una diferencia fundamental a la hora de explicar el ensanchamiento de la brecha en 1975 y en 1986. Con la incorporación de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986 el abanico se abre, debido esencialmente a lo que se puede denominar el efecto estadístico estático. En efecto, con las últimas ampliaciones han pasado a formar parte de la nómina regional algunas zonas con renta por habitante muy baja, que se sitúan en los últimos lugares del listado, ampliando por ese mero hecho la separación.

En 1973 se habían incorporado Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, aportando algunas regiones muy poco desarrolladas, sobre todo en el caso de Irlanda. Pero la razón del agrandamiento de la brecha estriba esencialmente en el efecto dinámico. Aunque la Comunidad Europea hubiera permanecido con seis socios, el abanico se

habría abierto también, aunque enmascarado, en términos de renta por habitante, por la fuerte emigración del Mezzogiorno. Eso significa que el mercado no sólo había sido incapaz de corregir los desequilibrios, sino que los había aumentado. De ahí se deduce la conveniencia e incluso la necesidad de la política regional.

Pero estos razonamientos teóricos no eran nuevos. Se venían esgrimiendo desde siempre con escasa fortuna, como lo prueba el hecho de que no fueran suficientes para pergeñar medidas de ayuda a las regiones menos favorecidas. ¿Qué nuevas razones -tal vez decisivas- se vinieron a añadir a las anteriores? Sencillamente, y por decirlo con un término suave, las presiones del Reino Unido. Pero no se trata de presiones teóricas, sino puramente pragmáticas. En efecto, el Reino Unido, que no esperaba obtener del FEOGA recursos importantes, debido a las características de su agricultura, alejada de la de tipo continental, vio en el FEDER un mecanismo que le permitiría recuperar parte importante de sus aportaciones al presupuesto comunitario, en lugar de ser contribuyente neto, por la vía de las ayudas a sus regiones industrializadas en declive.

Las áreas en declive siempre han estado contempladas en la literatura sobre la patología de las economías regionales. Pero sin las pretensiones inglesas no se hubieran desviado tantos recursos y atenciones de posible utilización en las regiones menos desarrolladas hacia las más afectadas por la crisis industrial. Por otra parte, la utilización del FEDER como una vía de retorno o recuperación financiera de aportaciones al presupuesto común es un vicio que se ha extendido en la actualidad a todos los Estados, de tal forma que la tara original puede degenerar en una perversión de la que debe ser la finalidad natural del fondo regional.

Además de estos defectos y limitaciones, pueden señalarse otros nada despreciables, desde una óptica cualitativa y cuantitativa. Desde el punto de vista cualitativo, no puede hablarse con propiedad de la existencia, durante esta segunda etapa, de una verdadera política regional comunitaria, dado que no consiguió funcionar con autonomía en relación a la de cada Estado. Todo el apar-

to operativo -y tal vez el conceptual- se limita a articular un sistema subsidiario del de cada nación. Es cierto que posteriormente se han dado pasos importantes para corregir la situación primitiva. Pero del defecto de nacimiento se han derivado consecuencias muy negativas para los países en que se encuentran las regiones menos desarrolladas de la Comunidad Europea. No es de extrañar que las mayores resistencias a la implantación de una verdadera política regional comunitaria se pongan de manifiesto por parte de los países más desarrollados.

Podría señalarse como otra de las limitaciones de esta etapa la defectuosa puesta en escena de los programas de desarrollo regional de cada Estado. La operación tenía más de ensayo general que de puesta en escena. Pero sería injusto no tener en cuenta que se trataba de la primera generación de PDR, que luego se ha ido mejorando con el tiempo.

No puede pasarse por alto la que para muchos es el principal condicionante limitativo del FEDER, en este caso de carácter cuantitativo. Se trata de su escasa dotación financiera, tanto en términos absolutos como relativos. Es un defecto aún no superado del todo, aunque tiene visos de corregirse, siempre que se reformen a fondo otras políticas comunitarias, sobre todo la agraria.

El cuadro siguiente recoge los recursos financieros del FEDER durante sus primeros años de existencia, referidos a compromisos adquiridos, no a pagos efectivos:

Cuadro 2.1DOTACION DEL FEDER 1975-1978 (Millones de ecus)

<u>Año</u>	<u>Millones Ecus</u>	<u>% incremento</u>	<u>% sobre el presupuesto comunitario</u>
1975	257,6	-	4,8
1976	394,3	53,1	5,6
1977	378,5	-4,0	4,9
1978	581,0	53,5	4,6

Nota: Las cifras de los tres primeros años expresadas en unidades de cuenta eran las siguientes: 1975, 300 millones; 1976, 500 millones y 1977, 500 millones convertidos en Ecus al tipo de cambio de enero de 1978.

Sería injusto no reconocer expresamente que, a pesar de todo, la creación del FEDER es indicativa de un cambio muy significativo. Se puede decir con razón que el giro es más simbólico que real, sobre todo si, como indicador del grado de realismo, se toman en consideración los ecus comprometidos. Pero admitir que el mercado funciona reforzando las tendencias regionales desequilibradoras y que es necesaria una acción pública para paliar los efectos no deseados del sistema denota un enfoque muy distinto del adoptado por la filosofía inspiradora del Tratado de Roma. Dicho con terminología de catequesis, la Comunidad Europea hizo examen de conciencia y propósito de enmienda. Pero se enmendó sólo en parte.

2.3 1979-1988: El parto de los montes

Fijamos los límites temporales de la tercera etapa entre la entrada en vigor del Reglamento del FEDER de 1979, que estableció la "sección fuera de cuota", y la reforma de los Fondos Estructurales, que entró en vigor el 1 de enero de 1989. Son muchos los que consideran que la etapa abierta en 1979 se cerró el 1 de enero de 1985, fecha de aplicación de otra reforma reglamentaria. Los lectores que tengan interés y paciencia suficientes para continuar con

las páginas que siguen, comprobarán que considero que el Reglamento 1787/1984 del FEDER no marca un cambio de rumbo en relación al de 1979. Lo que sucede es que se refuerzan y acentúan las tendencias hacia la implantación de una verdadera política regional, ya insinuadas con mayor o menor fortuna en la regulación de 1979. Pero el largo y trabajoso alumbramiento de la política regional comunitaria autónoma y no subsidiaria de la de cada Estado sólo tendrá lugar con la aplicación decidida y firme del título II, sección II, subsección IV, (cohesión económica y social) del Acta Unica Europea.

El período transcurrido desde 1979 hasta la fecha se ha mostrado ciertamente fecundo en acontecimientos y en documentos relacionados con la materia que nos ocupa. La señal de que algo se mueve la da la comunicación de la Comisión sobre los regímenes de ayudas con finalidad regional.

Desde el punto de vista adoptado en este breve análisis, sin embargo, lo más significativo es la serie escalonada -lenta pero, decidida, a pesar de los obstáculos- de pasos que se van dando para comenzar a disponer de una política regional no subsidiaria de la de cada Estado miembro. Cada una de las etapas señaladas viene marcada por un rasgo característico. La primera, por el imperio de las reglas del mercado y el olvido de la problemática de los desequilibrios regionales. La segunda, por la creación del raquítico y simbólico FEDER. La tercera, por la intención de hacer arrancar una política regional que mire al conjunto de la Comunidad Europea y que se vaya despegando de los intereses específicos de cada Estado miembro, pero sin contrariarlos.

Esa voluntad se ha hecho patente a través de diversos documentos y acontecimientos. Sin ánimo de ser exhaustivo, señalo los que me parecen más relevantes.

a) Prioridades de la política regional comunitaria

Hay que recordar, en primer lugar, la Decisión del Consejo relativa a la realización de un elevado grado de convergencia de las

políticas económicas de los Estados miembros de la CEE y la Resolución del Consejo concerniente a las orientaciones de la política regional comunitaria. Ambas se adoptaron el 6 de febrero de 1979 y se publicaron tres días después. Obsérvese que el título de la Resolución no habla de la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros, sino que se refiere expresamente al ámbito comunitario. Si las palabras son signos, algo se debió querer decir utilizando unas palabras y no otras. La citada Resolución se complementó más tarde con la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre nuevas orientaciones y prioridades de la política regional. El escueto contenido y la breve extensión de la Resolución del Consejo de 1979 no ocultan lo novedoso del acontecimiento.

En línea con lo anterior, la Comunicación de la Comisión de 3-2-1979 sobre regímenes de ayuda con finalidad regional remachó el clavo que en 1971 hincó el Consejo con su Resolución sobre el mismo tema. Pero, en este caso, las reglas del juego son más nítidas, dejando al mismo tiempo un amplio margen de maniobra. En efecto, la Comisión clasificó todas las regiones de la CEE de entonces (nueve Estados miembros) en cuatro tipos, con un techo máximo de ayudas a percibir en cada caso, que iba desde el 75 por 100 (tipo primero) hasta el 20 por 100 (tipo cuarto y último), expresando siempre el apoyo financiero en términos de subvención neta equivalente.

b) De la sección fuera de cuota a las horquillas

En segundo lugar, hay que destacar el nuevo sistema de distribución del FEDER entre los Estados. Hasta el Reglamento de 1979, cada nación tenía asignada una parte del fondo, expresada como porcentaje de la dotación total. En la nueva etapa, en cambio, no todo el FEDER se reparte según el tanto por ciento o cuota que corresponda a cada Estado, sino que una parte equivalente al 5 por 100 del total no entra en el cómputo de la distribución por cuotas. De ahí la denominación de "sección fuera de cuota" con que se conoce esta parcela del fondo.

A pesar de la escasa significación cuantitativa que tiene la pequeña porción de un 5 por 100 a retener de un FEDER indudablemente magro y flaco, nos encontramos ante un gesto nada desdeñable. En efecto, la sección fuera de cuota indica claramente que las autoridades comunitarias (en este caso, el Consejo, por la necesidad de recurrir a la aplicación mediante Reglamento, a propuesta de la Comisión) disponen de margen financiero, tan cierto como limitado, para poner en marcha actuaciones de carácter regional, siguiendo criterios comunitarios y no estrictamente nacionales. La mayor parte del FEDER, sin embargo, seguirá atendiendo en un 95 por 100 a los proyectos emanados de cada país, según las prioridades nacionales de la política regional. Por tanto, el FEDER sigue siendo mayoritariamente subsidiario de la política regional de cada nación, pero ya han hecho su aparición determinadas posibilidades inexistentes antes de la creación de la "sección fuera de cuota".

Posteriormente, el fondo pasó a repartirse según el sistema denominado de horquillas. Según este mecanismo, ya no correspondía a cada país una cuota fija, sino una cantidad comprendida entre el límite inferior y el superior de su horquilla. ¿Qué significado se esconde detrás de la horquilla? Poniendo como ejemplo a España, cuyos límites inferior y superior eran el 17,97 por 100 y el 23,93 por 100 respectivamente, quiere decir que nuestro país tenía garantizada la aprobación de una subvención del FEDER equivalente como mínimo al 17,97 por 100 de la total dotación del fondo, siempre que presentara solicitudes suficientes para proyectos de inversión que se atuvieran a los requisitos exigidos. Ahora bien, alcanzar el límite superior del 23,93 por 100, que no se podía sobrepasar, dependía no sólo de la cantidad de proyectos para los que se pidiera financiación y de que fueran correctos desde el punto de vista reglamentario, sino también de la calidad de los mismos. En este caso, la apreciación de la calidad estaba en función su adecuación a las prioridades de la política regional comunitaria. Sucedió, pues, que la Comisión tenía la obligación de atender las demandas de cada Estado miembro hasta el límite mínimo de su horquilla, pero disponía de un margen de discrecionalidad no desdeñable para permitirle el acceso al límite máximo, siempre bajo el supuesto de que se hubieran

presentado proyectos suficientes en tiempo y forma.

Algunos comentaristas quisieron ver en el nuevo método de distribución de los recursos del FEDER una de las más importantes innovaciones del Reglamento de 1984. Por mi parte, en cambio, pienso que la verdadera novedad consistió en la introducción en el Reglamento de 1979 de cierto grado de iniciativa y discrecionalidad en favor de las autoridades comunitarias para decidir sobre un pequeño montante de la dotación financiera del FEDER (el 5 por 100 de la sección fuera de cuota). Ahí se encuentra el auténtico embrión de una política regional comunitaria autónoma y no meramente subsidiaria de las políticas regionales nacionales.

Lo que ocurrió a partir de 1985, al distribuir el fondo según una horquilla con un límite mínimo y otro máximo para cada Estado, es que aumentaron los grados de discrecionalidad y autonomía en las decisiones de las autoridades comunitarias. Si se tiene en cuenta que los límites inferiores de las horquillas de los doce Estados sumaban el 88,63 por 100, ha de entenderse que ese es el porcentaje del fondo europeo de desarrollo regional que obligatoriamente había de repartirse a petición de cada socio, manifestada en forma de solicitud de financiación para sus proyectos. El 11,37 por 100 restante hasta alcanzar el 100 por 100 se asignaba a unos u otros Estados y proyectos en razón de su mayor o menor aproximación a las prioridades de la política regional comunitaria, apreciación no exenta de discrecionalidad, que no es lo mismo que arbitrariedad.

En definitiva, las posibilidades que representaba el 5 por 100 de la antigua sección fuera de cuota se ampliaron hasta el 11,37 por 100. Pero ello no supone una innovación sustancial, sino una importante mejora cuantitativa de lo existente, amén de un cambio operativo y nominativo.

Durante la discusión de la modificación de las horquillas iniciales, que tuvo lugar en el último trimestre de 1985, para introducir las correspondientes a España y Portugal, sucedió algo cuyo significado trasciende el carácter de lo anecdótico. La propuesta de

nuevas horquillas para los doce socios que planteó la Comisión arrojaba como suma de los límites inferiores el valor de 86,55 puntos. Aunque la cuantía fuera escasa, suponía una disminución de 0,11 puntos sobre los 88,63 del reglamento de 1984. Pronto se produjo la reacción de algún Estado, que dio como resultado final la aprobación de unas nuevas horquillas, cuyos límites inferiores mantenían la suma original, la válida para 1985. De manera intencionada o no -y en la administración comunitaria casi nada se hace por casualidad y sin gato encerrado-, la propuesta de la Comisión implicaba mejorar suavemente su margen de maniobra discrecional. Pero, con la misma suavidad, el grupo de trabajo del Consejo, que representa las posturas oficiales de los Estados miembros, volvió las aguas a su cauce.

c) Acciones comunitarias de desarrollo regional

En tercer lugar, hay que mencionar la creación en el reglamento de 1979 de las acciones específicas de desarrollo regional, previstas en los artículos 2 y 3, que debían expirar el 31 de diciembre de 1984, pero que se prorrogaron mediante una modificación reglamentaria.

Las acciones específicas de desarrollo regional también se conocieron con el nombre de acciones fuera de cuota, porque se financiaban con cargo al 5 por 100 de esa sección. Según rezaba el artículo 13 del Reglamento de 1979, las acciones específicas estaban ligadas a políticas de la Comunidad y a medidas adoptadas por ella, para tomar en consideración la dimensión y las consecuencias regionales de sus propias actuaciones. Excepcionalmente, se podían admitir para hacer frente a los efectos estructurales de acontecimientos particularmente graves. No podían tener como objetivo la reestructuración de sectores en declive, pero sí la creación de empleos alternativos en zonas en difícil situación. La iniciativa para su puesta en marcha correspondía a la Comisión. Pero era necesaria la aprobación de un Reglamento del Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Puede afirmarse que con la creación de la sección fuera de cuota, de carácter financiero, y con las acciones específicas, que son su correlato práctico, vio la luz la verdadera política regional comunitaria. La nueva criatura, nacida débil y poco bien dotada financieramente, aunque con una enorme voluntad de desarrollo y afirmación, dio sus primeros pasos con las andaderas de una serie de Reglamentos con vencimiento a fecha fija, pero generalmente prorrogados por no haber alcanzado sus objetivos en el plazo inicialmente previsto.

Se pueden contabilizar dos acciones de este tipo en favor de determinadas regiones francesas e italianas, en compensación por los efectos de la incorporación de Grecia en 1981, con dos modificaciones posteriores, que también tratan de compensar a Grecia por el impacto negativo en sus regiones de la entrada de España y Portugal. En 1980 se aprobaron varias acciones: una en favor de determinadas regiones afectadas por la reconversión siderúrgica, para eliminar los obstáculos al desarrollo de nuevas actividades, que fue modificada en 1984; otra en favor de ciertas zonas afectadas por la reestructuración del sector de la construcción naval, modificada sucesivamente en 1984 y 1985; otra para contribuir a mejorar la seguridad en los abastecimientos de energía de algunas regiones de la Comunidad, mediante una mejor utilización de las nuevas tecnologías en materia hidroeléctrica, y de energías alternativas, modificada en 1984, y una última para mejorar la situación económica y social de las zonas fronterizas de Irlanda e Irlanda del Norte, modificada en 1985. A las aprobadas en 1980 siguió otra en 1984, en favor de ciertas regiones afectadas por la reestructuración del sector textil y de la confección, modificada en 1985. La última acción específica se puso en marcha en 1985, para paliar los efectos regionales de la reestructuración del sector pesquero.

Las acciones específicas de desarrollo regional deben tomarse como los primeros esarceos o ensayos generales de los posteriores programas comunitarios, creados en el Reglamento de 1984. Un programa comunitario deberá asegurar una mejor articulación entre los objetivos comunitarios de desarrollo estructural o de reconver-

sión de las regiones y de los objetivos de las demás políticas comunitarias. Es una nueva, más amplia y más flexible manera de decir que con este instrumento se trata de enlazar los objetivos sectoriales y regionales de las políticas comunitarias, como lo ponen de manifiesto los programas comunitarios STAR y VALOREN, que son los dos primeros conocidos, aprobados durante 1986, tras arduas y largas discusiones. Posteriormente se aprobarían el RESIDER y el RENAVAL.

Como considero que los programas comunitarios son los herederos y continuadores de las acciones específicas de desarrollo, con una presentación y ropajes diferentes, no creo que en este sentido el reglamento del FEDER de 1984 suponga tampoco ninguna novedad tal que permita diferenciar una nueva etapa a partir de él.

d) La programación del desarrollo regional

La creación de los programas comunitarios y de los programas nacionales de interés comunitario, junto con la prescripción de que al finalizar el año 1987 la parte del FEDER reservada y dedicada a financiar programas (no proyectos aislados) deberá alcanzar el 20 por 100 de su dotación, ha dado pie a algunos observadores de la política regional comunitaria para argumentar que el reglamento de 1984 abre una nueva etapa, al dar más importancia a la financiación de programas coherentes, es decir, conjunto coherente de acciones, frente a los proyectos puntuales. No comparto esta opinión. El reglamento de 1979, con la introducción de las acciones específicas de desarrollo regional, ya había señalado su preferencia por este tipo de actuaciones o programas coherentes. Con el de 1984 y con la introducción de los programas nacionales de interés comunitario se les dota de flexibilidad, al dejar la iniciativa en determinados casos a los Estados miembros, en lugar de hacerla partir de la Comisión y de requerir aprobación del Consejo. No pongo en duda la atención mostrada en la norma de 1984 a la programación, evidentemente mayor que antes. Pero es una diferencia de intensidad o de grado de interés, en absoluto una novedad, del mismo modo que el reparto del fondo por países según el sistema de horquillas supuso una mejora en comparación con la sección fuera de cuota.

En cuarto lugar, hay que señalar el esfuerzo de la Comisión por hacer de los programas de desarrollo regional (PDR) un instrumento de coordinación de las políticas regionales de los diversos Estados entre sí y de éstos con la Comisión. Su dictamen de 1979, la recomendación del mismo año y el nuevo dictamen de 1984 están en esta línea. Es significativa la recomendación de la Comisión de que todos los países utilicen para su PDR el mismo período de programación, coincidente con el que adopte la CEE a medio plazo. El consejo no puede pasar desapercibido, como llamada a la coherencia y coordinación horizontal (entre países) y vertical (con la Comisión) y como nueva concepción de la política regional. Si bien tradicionalmente se ha considerado en fricción -cuando no en contradicción- con los objetivos macroeconómicos de la política económica, poco a poco se ha ido abriendo paso la idea de que es uno de los aspectos y componentes del conjunto, del mismo modo que lo es la política agrícola, o la social, o la de transportes, o la energética, o la industrial, etc. A través de los PDR se pueden hacer converger las políticas regionales nacionales hacia un punto de mira comunitario, situado en un horizonte que aún se vislumbra y entrevé lamentablemente lejano, pero que se va acercando a medida que avanza la construcción de una Europa supranacional.

Durante las primeras etapas se elaboraron y ejecutaron dos tandas o generaciones de PDR. La segunda abarcó el período 1981-1985 en todos los países, menos en uno. La tercera generación no llegó a plasmarse, al entrar en vigor en 1989 los nuevos procedimientos.

Un paso decisivo sería la preparación de un PDR comunitario, elaborado por la Comisión para todo el territorio de las Comunidades Europeas, en lugar de la yuxtaposición desarticulada de tantos PDR como Estados haya en cada momento, con el único nexo común de utilizar la misma metodología.

e) Los informes periódicos

El quinto elemento del lento y largo caminar hacia la política regional comunitaria lo constituyen los informes periódicos

sobre la evolución y situación socioeconómica de las regiones de las Comunidades Europeas. Estos estudios aportan una interesante visión global sobre la problemática regional. Su relevancia se debe al hecho de que sea la administración comunitaria la autora de los informes, utilizando criterios analíticos y enfoques metodológicos unificados, elaborados por la misma Comisión. Al ser documentos de análisis, carecen de carácter ejecutivo. Pero están dotados de una fuerza que no por ser sólo moral deja de sentirse con menor intensidad. Para los estudiosos de los problemas regionales europeos, son una fuente de consulta obligatoria. Se han publicado cuatro de ellos tan sólo, desde que en 1979 el Consejo adoptó las decisiones y resoluciones pertinentes, ratificadas por el Reglamento de 1984, que en su artículo 2.2 establece en dos años y medio los intervalos de aparición. El primero resultó aprobado en 1980, el segundo en 1984, el tercero en 1987 y el cuarto en 1990.

Señalaremos, en sexto lugar, que durante la etapa tercera iniciada en 1979 se ha intensificado la voluntad de coordinar las acciones apoyadas por los diferentes instrumentos financieros estructurales de las Comunidades Europeas (FEDER, Fondo Social Europeo, FEOGA-Orientación, CECA, Banco Europeo de Inversiones y Nuevo Instrumento Comunitario, fundamentalmente). Un nuevo paso hacia la coordinación de los fondos se dio con la creación en 1985 de la Dirección General XXII, precisamente con esa misión, plasmando a nivel administrativo el enfoque integrado de las operaciones de desarrollo, institucionalizado en el Reglamento de 1984. La tarea de coordinar la actividad de los fondos, una vez que se ha desechado la idea de refundir todos en uno sólo, no ha sido fácil. Cualquier observador externo del funcionamiento de la administración comunitaria se percata a poco que deambule por sus pasillos y que participe en sus comités y grupos de trabajo de que se reproducen con harta frecuencia los vicios que tanto hemos criticado en nuestras administraciones vernáculas. Uno de ellos es la tendencia a burocratizar la toma de decisiones. Otro, que viene al caso, es el excesivo celo mostrado a la hora de guardar o, si fuera posible, ampliar competencias. De aquí surge la resistencia de las unidades responsables de la administración y gestión de cada fondo a dejarse coordinar por

otra unidad cuyas competencias ejecutivas se mantienen en precario. Todo el mundo está de acuerdo en que la política regional y otras políticas estructurales ganarían fuerza y eficacia operando coordinadamente, que no en otra cosa consiste el enfoque integrado. Pero el acuerdo apenas si se plasma en la letra impresa de los papeles y poco más, al menos hasta la fecha, aunque hay proyectos para asegurar una mejor coordinación.

Por último, hay que dejar constancia del lento crecimiento experimentado por los recursos del FEDER en esta última etapa, que, como créditos para compromisos, son los señalados en el cuadro nº 2.2.

Debe tenerse en cuenta que los crecimientos en términos absolutos son mucho menos indicativos de avances que si se examina lo que el FEDER representa en porcentaje de todo el presupuesto comunitario. Si hemos de fiarnos de las cifras tanto o más que de las declaraciones, se puede confirmar que el año 1979 abrió una etapa esperanzadora para la política regional comunitaria. Las cifras presupuestadas para el FEDER supusieron un aumento del 62,7 por 100 sobre el año anterior y saltaron al 6,1 por 100 del presupuesto de las Comunidades Europeas. Los aumentos de 1981 y 1986 sobre los respectivos años anteriores son también fuertes. Pero, en términos relativos, al ponerlos en relación con todo el presupuesto comunitario, se ve que son el reflejo un aumento del presupuesto general, debido a la ampliación de la CEE a Grecia en 1981 y a España y Portugal en 1986.

Hay que advertir que, si bien el FEDER recoge la parte del león de la financiación comunitaria al desarrollo regional, hay otras partidas menores a considerar. Por ejemplo, habría que añadir los "créditos de intervención en el ámbito del desarrollo regional y en el de los transportes", así como la partida para los programas integrados mediterráneos (PIM). En total, sin embargo, hasta 1988 inclusive, el 10% ha sido una barrera imposible de franquear.

Cuadro 2.2
DOTACION DEL FEDER 1979-1988 (Millones Ecus)

<u>Año</u>	<u>Intervenciones en proyectos</u>	<u>Acciones específicas</u>	<u>Total</u>	<u>Incremento anual %</u>	<u>% sobre el Presupuesto comunitario</u>
1979	900,0	45,0	945,0	62,7	6,1
1980	1.106,8	58,2	1.165,0	23,3	6,7
1981	1.463,0	77,0	1.540,0	32,2	7,3
1982	1.669,0	90,5	1.759,5	14,3	7,6
1983	1.909,5	100,5	2.010,0	14,2	7,6
1984	2.025,0	115,0	2.140,0	6,5	7,3
1985	2.174,9	115,0	2.289,9	7,0	7,5
1986	3.003,0	95,0	3.098,0	35,3	8,6
1987	3.217,4	93,6	3.311,0	6,9	9,1
1988	3.524,0	160,0	3.684,0	11,3	8,1

3. La cohesión económica y social de la Comunidad Europea y la reforma de los Fondos Estructurales ante el mercado único

Uno de los aspectos más relevantes del Acta Unica Europea (AUE) es su contenido económico, en la doble vertiente de establecimiento progresivo del mercado interior y reforzamiento de la cohesión económica y social en el ámbito de la Comunidad Europea. Uno y otra, mercado interior y cohesión económica y social, se configuran a modo de los ejes sobre los que giran las ruedas que deben hacer avanzar el convoy comunitario.

3.1 Recapitulación

El Acta Unica Europea supone, al menos sobre el papel, un cambio de filosofía en los planteamientos de la política regional comunitaria. Es sabido que su contenido, breve pero enjundioso, apunta al objetivo de reforzar la construcción de Europa, si bien casi limitada a los aspectos económicos. En lo político, sólo se diseñan unos mecanismos de cooperación entre las instituciones comunitarias y de coordinación en materia de política exterior. En esta materia, no obstante, priman las decisiones de cada Estado miembro, sobre todos los cuales se extiende la alargada e imperial sombra de los Estados Unidos de Norteamérica. Es importante la sustitución de la regla de la unanimidad por la de mayoría cualificada, en determinados casos. En lo económico, se trata de establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992.

A modo compensatorio, se introducen otras novedades en materia de política social, cohesión económica y social, investigación y desarrollo tecnológico y medio ambiente. La sección II, subsección IV señala en primer lugar que la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. Añade a continuación que los Estados miembros conducirán su política económica y la coor-

dinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados anteriormente.

¿Qué tiene ésto de particular? Como frecuentemente se ha señalado, está claro que la política regional adquiere carta de naturaleza entre las políticas comunitarias, al quedar elevada a categoría constitucional. Lo importante, sin embargo, es la razón subyacente en esa elevación de categoría.

Haciendo un breve repaso de lo expuesto hasta aquí, se ha visto que desde 1958 hasta 1975 se confía en que el mercado haga desaparecer las diferencias regionales. Lejos de conseguirlo, la dura e incómoda realidad se encarga de demostrar que las teorías que se basan en las virtudes del mercado fallan, al comprobar que los desequilibrios territoriales, en vez de corregirse, se agudizan. Es entonces cuando, bajo presiones de países que quieren garantías respecto a la devolución de su aportación financiera al presupuesto comunitario, se crea en 1975 el FEDER y se pone en marcha una tímida política regional. Tal política es esencialmente subsidiaria de la de cada Estado y sólo a partir de 1979 comienza a abrirse camino a duras penas la política regional comunitaria autónoma.

Pero el rasgo esencial del período es que se trata de ayudar a las regiones con problemas, para que puedan competir en igualdad de condiciones con las regiones más avanzadas, a la hora de atraer inversiones. La filosofía esencial, pues, sigue siendo la de confiar en el mercado, al cual, no obstante, se le reconocen ciertos defectos de funcionamiento, que son subsanables mediante un fondo creado al efecto.

El Acta Unica Europea da un vuelco a los planteamientos anteriores. ¿Por qué hablar de radical cambio de enfoque? Porque, de confiar en el mercado como mecanismo capaz de corregir los desequilibrios regionales, se ha pasado a la convicción de que los aumenta. Se diría, además, que, cuanto más amplio sea un mercado desde el punto de vista económico y territorial, más intensa es su dinámica desequilibradora. Si en 1992 llega a establecerse sin restriccio-

nes el mercado común interior, las regiones menos desarrolladas se verán duramente castigadas. De ahí la necesidad de instrumentar mecanismos que hagan posible no ya la competición de unas regiones con otras en igualdad de condiciones, sino que la Comunidad Europea funcione como un todo. Sin una mayor homogeneidad en las estructuras económicas y sociales de las regiones que integran la Comunidad, las tensiones, incluso políticas, serán tan fuertes que la buena marcha del conjunto será poco menos que imposible.

Aún hay algo más en el Acta Unica Europea. Se trata de que debe ser la Comunidad la que afronte en primer lugar el problema de la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el desarrollo de las menos favorecidas. Después serán también los Estados los que se coordinen para alcanzar el anterior objetivo. Pero la responsabilidad principal, al menos en teoría, corresponde a la Comunidad.

El reto que hay que afrontar es de primera magnitud. Sin ánimo de dramatizar, me atrevería a decir que el futuro de la Comunidad Europea pelagra seriamente, si no se reducen los desequilibrios regionales, por lo que tienen de fuente continua de tensiones económicas, sociales y políticas. Ha habido que esperar muchos años para lograr constitucionalizar la política regional comunitaria, con los sobresaltos propios del que espera, que con frecuencia desespera. Ahora el camino está abierto. Falta echarse a él y recorrerlo.

3.2 Mercado común, a fecha fija

Ahora, que tanto se habla de la formación del mercado interior desde el 1 de enero de 1993, puede parecer extraño recordar que la implantación del mercado único a fecha fija estaba ya prevista en el Tratado de 1957. Pero eso es lo cierto. En efecto, el artículo 8 señalaba que:

"el mercado común se establecerá progresivamente durante un período transitorio de doce años".

Cualquiera hubiera dicho en aquellas fechas que el citado artículo 8 había previsto todos los detalles, incluso los percances, que pudieran aparecer y que hubiera que superar para conseguir el objetivo señalado. Se fijó un período transitorio dividido en tres etapas, de cuatro años cada una, cuya duración podía prorrogarse, en condiciones predeterminadas, sin que las prórrogas pudieran tener por efecto una duración de la transición superior a un total de quince años, a partir de la entrada en vigor del Tratado.

El 1 de enero de 1973, fecha límite para la puesta en funcionamiento del mercado único, se hizo efectiva la primera ampliación de la Comunidad, cuando era previsible, porque estaba a punto de estallar, la crisis económica que siguió al encarecimiento de los productos energéticos derivados del petróleo. En los años anteriores, las instituciones comunitarias habían pasado por no pocos avatares, que hicieron imposible el cumplimiento de la previsión constitucional. Es cierto que una ampliación es un acontecimiento de tal magnitud que puede obligar a reconsiderar plazos y objetivos. También es verdad que la crisis desencadenada en 1973 supuso una conmoción de tal calibre que obligó a reformar muchos programas de actuación. Pero no es menos cierto que, cuando falla la voluntad política de llevar a término un compromiso, cualquier disculpa es buena para justificar el replanteamiento.

La novedad del AUE no es, por tanto, fijar un plazo perentorio para alcanzar el mercado común, pues no se trata más que de la reiteración pública y notoria de un antiguo compromiso político por parte de los doce Estados miembros, después de un largo letargo. Novedad es, tal vez, la definición de mercado interior. En este sentido, el Tratado de 1957 se completa con el artículo 8 A (AUE), en el cual puede leerse que:

"La Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el mercado interior en el transcurso de un período que terminará el 31 de diciembre de 1992", de conformidad con otras disposiciones del Tratado. "El mercado interior implicará 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".

Este artículo va acompañado de una declaración contradictoria. Por una parte, es una manifestación de la firme voluntad política de implantar el mercado interior a fecha fija, pero, por otra parte, advierte sobre la falta de valor jurídico del plazo tan solemnemente establecido. Este es el texto de la declaración:

"Con la inserción del artículo 8 A, la Conferencia desea reflejar la firme voluntad política de tomar antes del 1^a de enero de 1993 las decisiones necesarias para la realización del mercado interior definido en esa disposición y más particularmente las decisiones necesarias para la ejecución del programa de la Comisión tal y como figura en el Libro Blanco sobre el mercado interior".

"La fijación de la fecha del 31 de diciembre de 1992 no producirá efectos jurídicos de una manera automática".

El tiempo se encargará de aclarar si el último inciso es tan sólo una precisión técnica o una advertencia sobre la posibilidad de replantear las fechas, si importantes e históricos eventos vinieran de nuevo a interferir con las previsiones proclamadas a los cuatro vientos.

3.3 Mercado interior y cohesión económica y social

El verdadero y auténtico giro en las reglas reguladoras del comportamiento de la Comunidad se tiene en la instauración de la política de cohesión económica y social, paralelamente a la fijación de la fecha de entrada en vigor del mercado interior. Pero ¿qué hay detrás de la nueva política? Ni más ni menos que una revisión y reformulación implícita de las convicciones sobre el papel del mercado y su capacidad para solucionar y resolver ciertos desequilibrios del sistema económico y social, particularmente los regionales.

No se duda de las ventajas y superioridad del modelo de economía de mercado, frente a otros sistemas conocidos, como guía orientadora de la toma de decisiones. Todos los Estados de la Comunidad esperan que el funcionamiento sin trabas del mercado inte-

rior tenga efectos globalmente positivos, mejorando la eficacia y la eficiencia, y favoreciendo el crecimiento. Pero subyace el temor de que los beneficios no se repartan por igual entre todos los sectores, regiones y grupos sociales. Hay razones para creer que la implantación del mercado único en 1993, a escala de 225 millones de habitantes, implica el riesgo de aceleración de una dinámica territorialmente desequilibradora, tanto más intensa cuanto más fuertes sean las fuerzas liberadas. Para contrarrestar estas consecuencias no deseadas, se instaura la política de cohesión económica y social.

Obsérvese el cambio de enfoque entre el Tratado de Roma de 1957 y su modificación de 1986 en relación al papel del mercado frente a los desequilibrios territoriales. En 1957 se consideraba implícitamente que sería capaz de hacer evolucionar las economías regionales en sentido convergente. En 1986 se reconocía, también de forma implícita, que podría suceder exactamente lo contrario, de no aplicarse medidas encaminadas a evitarlo.

No faltará quien se sienta inclinado a atisbar detrás de las nuevas concepciones el predominio de ideologías de contenido socialdemócrata sobre las liberales que se impusieron en 1957. No se puede decir que quien tal piense se encuentra en un craso error. Pero tampoco se le puede dar por completo la razón. La verdad es que las diferencias regionales de niveles de vida en la Europa de los doce, con el menor desarrollo de Portugal, Grecia, Irlanda y España, es indudablemente mayor que la constatable entre los seis Estados fundadores. La fuerza de los hechos no permitía enfrentarse de la misma manera a situaciones históricas tan diferentes.

En el ambiente crecientemente desideologizado y tecnocrático en que se adoptan actualmente las decisiones, tanto las grandes como las pequeñas, más que los posicionamientos ideológicos, que no llegan a estar del todo ausentes, es la necesidad de compatibilizar intereses contrapuestos quien orienta muchas de las decisiones importantes que se ponen en marcha en la Comunidad Europea. La política de cohesión económica y social debe entenderse, por tanto, como

el contrapunto, en favor de las regiones menos desarrolladas, a la formación del mercado interior.

Dada la aparente -y a veces real- asepsia y frialdad con que el lenguaje jurídico del Tratado regula las más espinosas cuestiones, sería demasiado pedir que el reconocimiento de las insuficiencias de la ley de la oferta y la demanda para poner fin a los desajustes territoriales constara de una manera expresa. No es poco, sin embargo, lo que se dice, y más aún lo que se insinúa o puede leerse entre líneas.

La primera insinuación sobre los posibles impactos negativos se encuentra en la matización de Grecia, en forma de Declaración al artículo 8 A, considerando que las medidas encaminadas a la coordinación progresiva de las políticas de los Estados miembros en materia de cambio, respecto de los movimientos de capitales, y las disposiciones sobre transporte

"deberán hacerse de tal forma que no perjudiquen los sectores sensibles de las economías de los Estados miembros".

De alcance más general es el artículo 8 C del nuevo Tratado, que indica que, al formular sus propuestas para alcanzar el objetivo del mercado interior,

"la Comisión tendrá 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, y podrá proponer las disposiciones adecuadas".

Pero el meollo de la formulación de la política de cohesión económica y social está en los artículos 130 A a 130 E, que se examinan a continuación. En primer lugar, el artículo 130 A preconiza el reforzamiento de la cohesión económica y social, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. En este contexto, la política regional adquiere especial relieve:

"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a

reforzar su cohesión económica y social".

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

Consecuentemente con la proposición, se dota de carácter constitucional al FEDER, antes no mentado en el Tratado, al tiempo que se define su finalidad. El artículo 130 C dice así:

"El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia".

El artículo 130 B del Tratado (artículo 23 del AUE) es probablemente el que más claramente relaciona la formación del mercado interior con la necesidad de reforzar la cohesión económica y social, reduciendo las diferencias regionales, con el apoyo del FEDER y de los demás instrumentos financieros estructurales, junto con el Banco Europeo de Inversiones. Se trata del siguiente párrafo:

"Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes".

De los varios comentarios que podrían hacerse en torno a los párrafos transcritos, caben destacar cuatro.

En primer lugar, el FEDER, creado en 1975 mediante Reglamento del Consejo, pasa a figurar en el Tratado de Roma, adquiriendo naturaleza constitucional como instrumento destinado a corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad. Por

tanto, a partir de la reforma del Tratado de Roma, la política regional pasa a ser una de las políticas comunitarias por derecho propio, a diferencia de lo que hasta entonces había sucedido. Téngase en cuenta que la base jurídica de la creación del FEDER en 1975 es el artículo 235 del Tratado de 1957, que preveía que, cuando una acción de la Comunidad resultara necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el Tratado hubiera previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea (hoy Parlamento Europeo), adoptaría las disposiciones pertinentes.

En segundo lugar, los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad se entienden en un doble sentido. Por un lado, habrá que hacer frente a los problemas de las regiones menos desarrolladas. Por otro lado, habrá que ayudar a la reconversión de las regiones industriales en decadencia.

En tercer lugar, los problemas regionales se analizan en el contexto comunitario. Es esta una diferencia importante en relación a la situación anterior, en que se estudiaban tomando como referencia el contexto nacional de cada Estado. Por ejemplo, hasta la reforma del FEDER derivada del AUE, el mapa de posibles intervenciones del Fondo se determinaba midiendo los indicadores socioeconómicos de cada zona en comparación con la media del Estado a que pertenecía. En cambio, en adelante se tomará como punto de mira la media comunitaria. Durante los primeros quinquenios de funcionamiento, el FEDER ha sido un instrumento subsidiario de la política regional de los Estados miembros, a quienes correspondía el protagonismo. Por el contrario, según el AUE, la reducción de las diferencias entre las diversas regiones será una tarea encomendada a la Comunidad (artículo 130 A), que pasa a desempeñar el papel de protagonista, apoyada en su misión por los Estados miembros. Este cambio de papeles, que refuerza el sentido comunitario de la política regional, tiene también reflejo en el artículo 130 B, que impulsa a los Estados a acompañar a la Comunidad en su intento por promover un desarrollo armonioso y por corregir los principales desequilibrios regionales

en ella existentes:

"Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A".

Las prescripciones del AUE sobre el protagonismo de la Comunidad en esta materia, en la que se verá acompañada por los Estados miembros, han quedado, sin embargo, un tanto desdibujadas en el Reglamento marco. En efecto, en su "considerando" número veinte enuncia el criterio de que "la acción comunitaria tiende a complementar la acción desarrollada por los Estados miembros o a constituir una contribución a la misma". No se habla expresamente del papel subsidiario de la Comunidad en relación a los Estados, pero le falta poco. No procede detenerse ahora a hacer un análisis sobre la posible contradicción jurídica entre el citado "considerando" y el segundo párrafo del artículo 130 A del Tratado. Pero es buena ocasión para llamar una vez más la atención sobre la pugna entre las diferentes concepciones políticas de Europa que se debaten en todas las instituciones comunitarias, fundamentalmente en el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Mientras que unos piensan que las políticas nacionales deben estar subsumidas en las comunitarias, con la consiguiente cesión de soberanía, otros opinan que las políticas comunitarias no deben ir más allá de la subsidiariedad en relación a las nacionales, a las que correspondería el protagonismo.

En cuarto y último lugar, el Tratado asigna a los Fondos con finalidad estructural, al BEI y a los demás instrumentos financieros la misión de apoyar y contribuir al reforzamiento de la política de cohesión económica y social. A este respecto, en el momento de adoptar el AUE, la Conferencia recordó las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 1984, que decían:

"Los medios financieros destinados a las intervenciones de los Fondos, teniendo en cuenta los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), serán aumentados de forma significativa, en términos reales, en el marco de las posibilidades de financiación".

Es evidente que sin incremento de recursos poco o nada podría mejorar la eficacia de las intervenciones de los Fondos. Pero no queda clara la razón del recordatorio de una conclusión de 1984, como no sea para traer a colación los PIM, a fin de computar su dotación, en el marco de las disponibilidades financieras. Cuando el Consejo Europeo de Bruselas adoptó en marzo de 1984 las conclusiones transcritas, todavía no se habían aprobado los PIM, que lo fueron mediante el Reglamento 2088/1985 del Consejo, de 23 de julio de 1985. El objetivo de estos programas consiste en mejorar las estructuras socioeconómicas de las regiones mediterráneas de la CEE en su composición anterior a la integración de España y Portugal, en particular de Grecia, con el fin de permitirles adaptarse en las mejores condiciones posibles a la nueva situación creada por la última ampliación.

Los PIM se pusieron en marcha como compensación en favor de ciertas regiones rurales mediterráneas de Grecia, Italia y Francia, por el supuesto impacto negativo que para ellas pudiera tener la incorporación de España y Portugal. Pero este carácter compensatorio nada tiene que ver con el de la política de cohesión económica y social. Desde el punto de vista territorial, los PIM se limitan a las regiones mediterráneas, en tanto que la cohesión afecta a toda la Comunidad. Desde la óptica sectorial, los PIM cubren esencialmente productos y zonas rurales, mientras que la cohesión adopta un enfoque global. En lo conceptual, los PIM se justifican por la posible competencia que pudiera plantear a determinados productos la incorporación de dos nuevos Estados, pero la política de cohesión económica y social se impulsa para contrarrestar el impacto del mercado único. Por tanto, no se puede comparar la finalidad compensatoria de unos y otra.

3.4 Calendario de la reforma de los Fondos Estructurales

El AUE dejó previsto el procedimiento y plazos para aplicar la reforma de los Fondos estructurales comunitarios. Según el artículo 130 D, a partir de la entrada en vigor de la reforma del Tratado de Roma, la Comisión tenía que presentar al Consejo una pro-

puesta global de reforma. A partir de ello,

"el Consejo decidirá, por unanimidad, sobre dicha propuesta en el plazo de un año previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social".

Los hitos más importantes del calendario real de la reforma, que se tramitó con una lentitud exasperante para los Estados que se beneficiarían de ella, son los siguientes:

- 17-1-86 Adopción del texto del AUE.
- 17-2-86 Firma del AUE por todos los Estados miembros, excepto por Grecia, Italia y Dinamarca, que lo hicieron el 28-2-86.
- 26-11-86 Ley Orgánica 4/1986, por la que Las Cortes Generales conceden la autorización para la prestación del consentimiento del Estado para la ratificación del AUE.
- 9-12-86 Firma del Rey Juan Carlos del instrumento de ratificación del AUE.
- 15-2-87 Documento conocido como paquete Delors: "Llevar a buen término el AUE. Una nueva frontera para Europa". COM (87) 100 final.
- 1-7-87 Entrada en vigor del AUE, una vez ratificada por todos los Estados.
- 12-9-87 Publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de la primera propuesta de la Comisión de Reglamento del Consejo (CEE) relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes, COM (87) 376 final/2. La propuesta quedó paralizada.

- 11 y 12- Consejo Europeo de Bruselas, desbloqueando la aplicación de la reforma.
2-88
- 9-6-88 Publicación en el DOCE de la propuesta modificada de Reglamento del Consejo (CEE) sobre las funciones de los Fondos Estructurales, COM (88) 144 final.
- 24-6-88 Aprobación por el Consejo del Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo sobre las funciones de los Fondos Estructurales (Reglamento marco).
- 19-12-88 Aprobación por el Consejo de los siguientes reglamentos:
- Reglamento 4253/88 del Consejo (Reglamento de aplicación o coordinación).
 - Reglamento 4254/88 del Consejo (Reglamento del FEDER).
 - Reglamento 4255/88 del Consejo (Reglamento del FSE).
 - Reglamento 4256/88 del Consejo (Reglamento del FEOGA, Sección Orientación).
- 1-1-89 Entrada en vigor de la reforma.

Las fechas más significativas de la aplicación en España de la reforma de los Fondos Estructurales son:

- 30-3-89 Presentación a la Comisión del Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993 (PDR, para las regiones del objetivo nº1), previa aprobación del Gobierno.
- 14-6-89 Presentación a la Comisión del Plan de Reconversión Regional y Social de España 1989-1993 (PRR, para las zonas del objetivo nº 2), previa aprobación del Gobierno.
- 21-6-89 Presentación a la Comisión del Plan de Lucha contra el Paro Juvenil y de Larga Duración 1990-1992, (objetivos nº 3 y 4), previa aprobación del Gobierno.

- 27-10-89 Presentación a la Comisión del Plan de Desarrollo en Zonas Rurales de España 1989-1993 (PDZR, para las zonas del objetivo nº 5b), previa aprobación del Gobierno.
- 31-10-89 Aprobación por la Comisión del marco de apoyo comunitario para España, objetivo nº 1 (1989-1993).
- 14-3-90 Aprobación por la Comisión del marco de apoyo comunitario para España, objetivo nº 2 (1989-1991).
- 4-5-90 Aprobación por la Comisión del marco de apoyo comunitario para España, objetivos nº 3 y 4 (1990-1992).
- 6-6-90 Aprobación por la Comisión del marco de apoyo comunitario para España, objetivo nº 5b (1989-1993). (1)

Reza el refrán que "a buen entendedor, pocas palabras". Por eso, nada mejor que ofrecer al lector, para que por su cuenta lo compare y contraponga con el anterior, el calendario de la aplicación a la Alemania del Este de las ayudas aprobadas en su favor, para el período 1991-1993, como complemento y correlato específico de las aportaciones de los Fondos Estructurales de carácter general para el resto de la Comunidad.

- 31-8-90 Los Gobiernos de la RFA y la RDA firman el Acuerdo de Unificación de Alemania.
- 20-9-90 Los Parlamentos de las dos Alemanias ratifican el Acuerdo de Unificación.
- 3-10-90 Entra en vigor la Unificación de Alemania.

(1) El objetivo nº 5a no requiere plan ni marco de apoyo comunitario.

- 4-12-90 El Consejo de la CEE aprueba el Reglamento relativo a la intervención de los Fondos Estructurales en el territorio de la antigua República Democrática Alemana (RDA).
- 19-12-90 Alemania presenta a la Comisión el plan de desarrollo para la antigua (RDA).
- Marzo-91 La Comisión aprueba el marco de apoyo comunitario para la antigua RDA.

La importancia política del Reglamento marco es tal que el AUE prescribía que debía ser aprobado por unanimidad del Consejo (artículo 130 D). En cambio, en virtud del artículo 130 E del Tratado y del párrafo 5 del artículo 3 del Reglamento Marco, el de coordinación podría adoptarse por mayoría cualificada, no siendo imprescindible la unanimidad.

Llama la atención la extensión del calendario para aplicar acuerdos aparentemente claros. Es fácil adivinar que detrás de los aproximadamente tres años transcurridos desde la adopción del texto del AUE hasta la entrada en vigor de la reforma se esconden algo más que dificultades de técnica jurídica para plasmar acuerdos políticos. Eran precisamente los acuerdos políticos los que faltaban por concretar hasta el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988. Aunque los esquematismos no reproducen exactamente la complejidad de algunas realidades, podría decirse que la dificultad fundamental radicaba en la contraposición de intereses entre los Estados menos desarrollados y los más avanzados de la Comunidad. Los países más ricos estaban más interesados en progresos para implantar el mercado interior que en la política de cohesión económica y social. Por el contrario, las naciones menos desarrolladas abrigaban serios temores ante el funcionamiento del mercado interior, sin la aplicación paralela de políticas compensatorias. Añádase a ello el hecho de que los Estados más desarrollados debían financiar unas medidas de las que se beneficiarían en mayor medida los países menos desarrollados.

En el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988 terminó imponiéndose la voluntad política de avanzar en la construcción de la unidad europea, engrasando los dos ejes del tren comunitario, el de la cohesión económica y social y el del mercado interior. Sería absurdo decir que quienes financian la reforma pierden, en favor de sus beneficiarios. El objetivo es que gane la Comunidad, es decir, todos.

4. La reforma del FEDER y de los Fondos Estructurales: valoración crítica

En los años 80 la Comunidad Europea tuvo que hacer frente al reto de definir su papel en el concierto mundial. Se pensó que la implantación del mercado interior y de la unión económica y monetaria situaría a la Comunidad en mejores condiciones para competir con otras potencias, sobre todo Estados Unidos de América y Japón. Pocas eran las opciones estratégicas entre las que poder elegir.

1) El apoyo al crecimiento de las áreas más dinámicas, de los polos del centro y norte de Europa, dejando a un lado los problemas de las regiones más débiles de la Comunidad, situaría a determinadas zonas, precisamente las más desarrolladas, en mejores condiciones para competir con el exterior. Pero dejaría al margen de las ventajas del crecimiento a una parte significativa de la población y del territorio comunitario. Tendría como consecuencia la cristalización de las actuales diferencias de niveles de desarrollo. El mercado interior desembocaría, en este caso, en una Comunidad que avanzaría a dos velocidades, en perjuicio de las regiones de lento crecimiento. El riesgo de esta opción es que, a la larga, sería inviable el proyecto europeo, que terminaría descarrilando, como sucedería con un tren en que los componentes del convoy marcharan a diferente ritmo.

2) Una política drástica para corregir las diferencias de desarrollo entre los Estados miembros y las regiones que integran la Comunidad, como paso previo al funcionamiento pleno del mercado interior, procediendo después al lanzamiento económico del conjunto, hubiera favorecido la convergencia interior. Pero presentaría el grave inconveniente de dejar para más adelante el empeño de acompañar la competitividad europea a la de los otros contrincantes. La disminución de las diferencias internas de niveles de desarrollo iría acompañada de un aumento de la distancia que nos separa de Estados Unidos y de Japón.

3) Como suele suceder, la tercera opción, que es la elegida, es la intermedia entre las dos anteriores, aprovechando lo positivo y desechando lo negativo de cada una de ellas. Para mejorar el entorno económico y aumentar la competitividad europea, se decide implantar progresivamente el mercado interior, poniendo manos a la obra inmediatamente. Al mismo tiempo, para evitar los efectos negativos de esta decisión, se propugna la política de cohesión económica y social, a fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto, en particular, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

En este contexto tiene lugar la reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los otros instrumentos estructurales.

Se analizarán a continuación los principios que inspiran la reforma del funcionamiento del FEDER, junto con los demás Fondos Estructurales, en el contexto del reforzamiento de la cohesión económica y social y de la convergencia de las economías regionales. Al mismo tiempo, se comentarán algunas consecuencias de la forma en que se están aplicando las orientaciones aprobadas.

4.1 El papel de los Fondos Estructurales

Cuando aquí se habla de Fondos Estructurales, me estoy refiriendo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación (FEOGA-ORIENTACION), cuya finalidad es promover reformas estructurales de carácter regional, laboral o agrario. La importancia presupuestaria relativa de cada uno de ellos es aproximadamente la siguiente: el FEDER representa un 50%; el FSE, un 35%; y el FEOGA-ORIENTACION, un 15%. Al comienzo de la reforma, el conjunto de los tres equivale al 20% del presupuesto comunitario. Todos ellos actúan mediante la concesión de subvenciones, a diferencia de otros instrumentos financieros, como Banco Europeo de Inversiones (BEI), Nuevo Instrumento Comunitario (NIC) o Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que conceden préstamos.

El futuro funcionamiento de los Fondos, plasmado jurídicamente a nivel constitucional en la reforma del Tratado de Roma, a través del Acta Unica Europea, obedece a la idea de que serán el principal instrumento de la política de cohesión económica y social que debe desarrollar la Comunidad Europea.

Antes de la reforma, cada Fondo funcionaba independientemente de los demás, financiando una política o actividad comunitaria, ya fuera regional, social o agraria. En adelante, deberán hacerlo de manera coordinada, de forma que las políticas citadas se integren en orden a reforzar la cohesión económica y social.

Se espera que la implantación plena del mercado único a partir del 1 de enero de 1993 tenga efectos globalmente positivos. Pero se teme un agravamiento de ciertos desequilibrios regionales, sociales y sectoriales. La nueva concepción supone el reconocimiento de que el mercado por sí mismo no corrige todos los desequilibrios. Por eso, ante la perspectiva de la implantación del Mercado Unico Europeo, con el consiguiente riesgo de una intensificación de la dinámica desequilibradora, se propone poner en marcha mecanismos compensadores y elementos de cohesión. Desde el punto de vista político, se puede decir que la filosofía liberal que impregnó el tratado de Roma de 1957 se ha visto atemperada por planteamientos de corte socialdemócrata.

Pero sucede que el espíritu neoliberal inicial sigue latente e incluso patente en el Tratado. Ello da lugar a contradicciones, no sólo teóricas y conceptuales, sino prácticas, como es el caso de las interferencias entre la política de la competencia, aplicada por la Dirección General IV, y la política regional, gestionada por la Dirección General XVI. Hasta ahora no había posibilidad de contraste, porque el mapa de intervención del FEDER coincidía por completo con el mapa en que se podían conceder incentivos regionales a las empresas. Pero, desde el 1 de enero de 1989, cada mapa se delimita con criterios diferentes, dando lugar a incongruencias evidentes.

La Comisión, a través de la Dirección General IV (Competencia), permite los incentivos regionales en tanto en cuanto ayuden a las regiones con problemas a competir con las regiones más desarrolladas, pero tomando como referencia relevante para determinar el mapa de ayudas con finalidad regional (incentivos) la situación de cada zona en relación a la media nacional del Estado a que pertenece. Esta posición no es coherente con las exigencias de una etapa en que se quiere construir un mercado a escala europea, no a escala nacional, por lo cual la oportunidad de admitir o no la concesión de incentivos regionales a las empresas debería tener en cuenta la situación de una región en relación a la media comunitaria. Actualmente nos encontramos con distorsiones tales como no poder dar incentivos a las empresas que se establezcan en una región española relativamente desarrollada en el contexto nacional, pudiendo otorgarse, en cambio, en regiones de Estados más desarrollados, porque la posición de éstas en relación a su media nacional es débil, aunque sea fuerte en comparación con la región española.

En cambio, el mapa de intervención del FEDER se ha diseñado en función del valor que determinados indicadores alcanzan en una región en comparación con la media de la CE-12, lo cual sí está en consonancia con el deseo de implantar un mercado único en toda la Comunidad.

En consecuencia, en determinadas zonas se puede recurrir al FEDER para financiar infraestructuras, que son un importante instrumento de la política regional, pero no se pueden utilizar los incentivos a empresas, que es otra pata y soporte importante de la misma política.

4.2 Duplicación de los recursos y reforma presupuestaria

Este es uno de los puntos clave de toda la reforma emprendida. La duplicación de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales en relación con la dotación de 1987 se alcanzará en 1993, aunque las regiones menos desarrolladas deben lograr este ob-

jetivo un año antes, en 1992. En el año tomado como base, la dotación de los Fondos alcanzó, según datos proporcionados por la Comisión cuando propuso el Reglamento Marco, que otras informaciones no han corroborado, 7.200 millones de ecus. Por tanto, la duplicación implica llegar en 1993 a la cifra de 14.400 millones de ecus. Partiendo del presupuesto de 7.700 millones de 1988, se irán añadiendo incrementos anuales de 1.300 millones, para lograr un importe de 12.900 millones en 1992. En 1993 continuará el esfuerzo, a fin de alcanzar la duplicación.

A estas cantidades se añadirán las necesarias para las ayudas a la renta de los agricultores y a la retirada de tierras, con un límite máximo de 300 y 150 millones de ecus, respectivamente, en el año 1992. Habrá que adicionar también 3.000 millones de ecus con destino exclusivo a la antigua Alemania del Este para el período 1991-1993, aprobados después de la unificación alemana. Como estas cifras están dadas en valores de 1988, deberán actualizarse anualmente.

Ateniéndose a la letra del Reglamento Marco, la dotación presupuestaria anual del conjunto de los Fondos Estructurales debe seguir lo reflejado en el cuadro 4.1, que, a precios de 1988, suma 58.200 millones de ecus. Teniendo en cuenta que en 1987 los compromisos comunitarios en beneficio de las regiones del objetivo nº 1 alcanzaron la cifra estimada de 4.100 millones de ecus, la senda indicativa propuesta por la Comisión para alcanzar la duplicación en 1992 es la que se indica en el cuadro 4.2.

Para valorar en sus justos términos el alcance de este aspecto de la reforma, debe tenerse en cuenta lo que representa actualmente el presupuesto comunitario y, dentro de él, el de los Fondos. Pues bien, el presupuesto total equivale al 1,2% del PIB de los doce Estados. A su vez, el conjunto de los Fondos suponía en 1989 la cuarta parte del presupuesto de la Comunidad, es decir, el 0.3% de su PIB. La pretensión es que los recursos de los Fondos, que actualmente representan el 20% del presupuesto comunitario, pasen al 25% cuando se implante el mercado único.

Cuadro nº 4.1

DOTACION PRESUPUESTARIA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PREVISTA
(Millones de ecus, valor de 1988)

<u>Año</u>	<u>Mecus</u>
1989	9.000
1990	10.300
1991	11.600
1992	12.900
1993	14.400

Suma FF.EE.	58.200

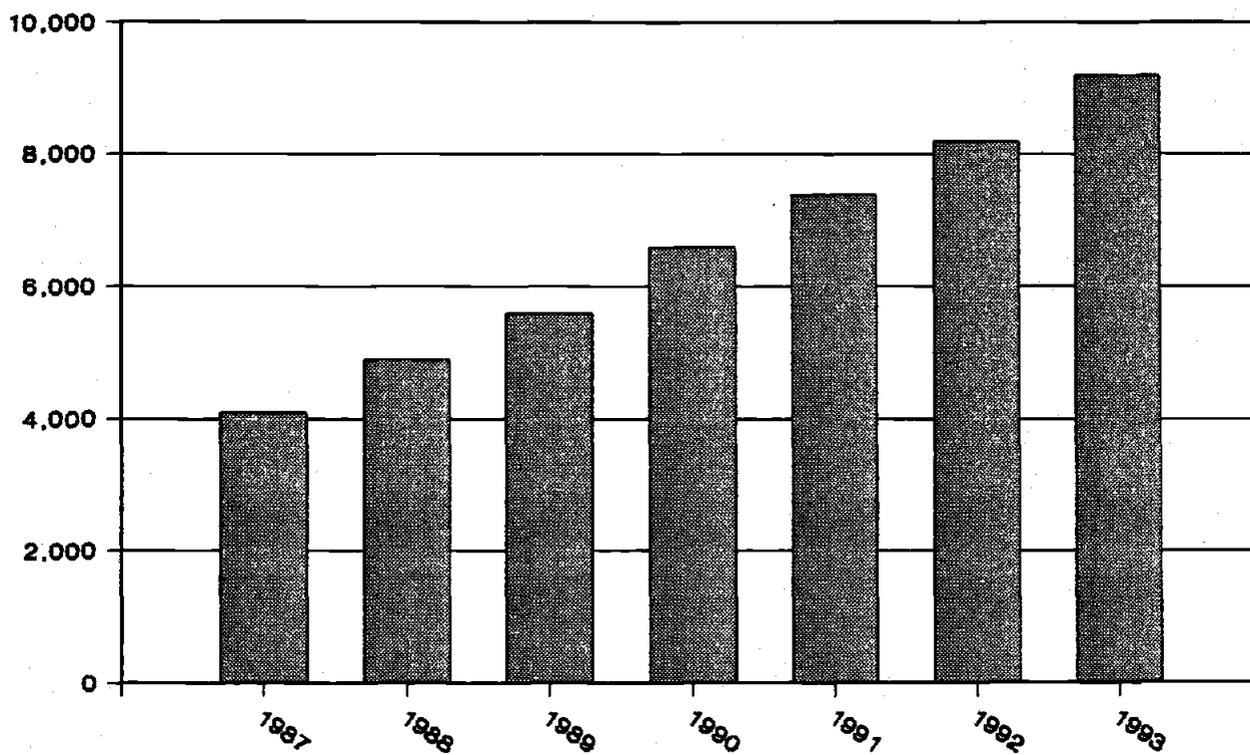
Cuadro 4.2

EVOLUCION INDICATIVA DE LOS CREDITOS PARA EL OBJETIVO N° 1
(En millones de ecus de 1988)

<u>Año</u>	<u>Mecus</u>
1987	4.100
1988	4.900
1989	5.600
1990	6.600
1991	7.400
1992	8.200
1993	9.200

Suma 1987-1993	46.000
Suma 1989-1993	37.000
Cociente 1992/1987	2,000

EVOLUCION INDICATIVA DE LOS CREDITOS PARA EL OBJETIVO N^o1
(En millones de ecus de 1988)



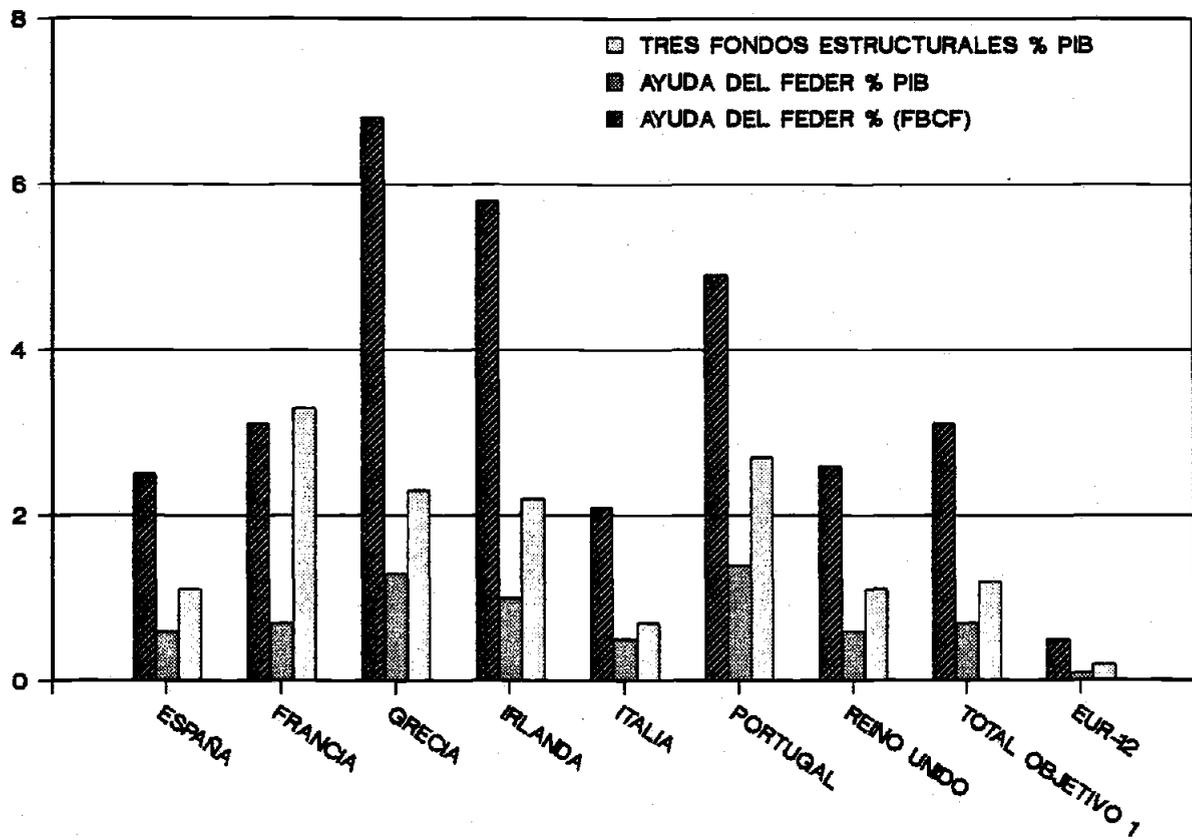
Como puede apreciarse por los datos de los cuadros nº 4.3 y 4.4, las aportaciones de los Fondos Estructurales a los Estados miembros están lejos de representar un impacto económico importante, poniéndolas en relación con el PIB. En 1989, el FEDER representaba porcentajes iguales o superiores al 1% del PIB en Grecia, Irlanda y Portugal, pero sin llegar al 1,5%. Sólo en Portugal representará el 2% de su PIB en 1993. Sumando los tres Fondos Estructurales, el impacto económico se situó en 1989 entre el 2% y el 3% del PIB en los tres países citados, porcentajes que en 1993 se superarán sólo en el caso de Portugal.

En España, el conjunto de los tres Fondos no representa ahora ni alcanzará en 1993 el 1% de su PIB, si las estimaciones se aplican al conjunto del Estado. Tomando en consideración sólo la parte objetivo nº 1, se supera ligeramente el 1% del PIB, pudiendo llegarse en 1993 al 3% de la formación bruta de capital fijo.

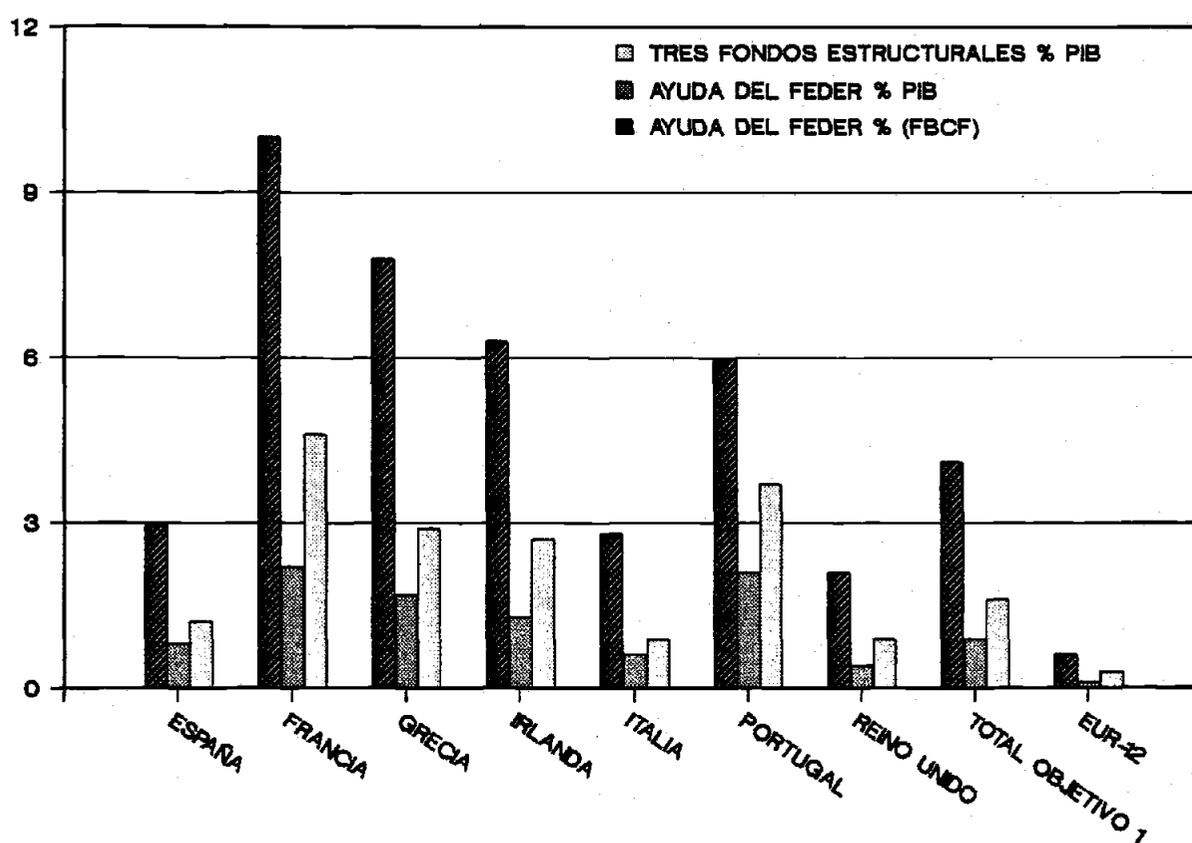
Cualquier reforzamiento del papel de los Fondos Estructurales, que, para ser real, requiere un incremento de recursos financieros, está abocado al fracaso, si no se lleva a cabo paralelamente una reforma de la política agraria comunitaria, que permita liberar una parte no despreciable de la dotación presupuestaria que absorbe en la actualidad, que representa alrededor del 60% del presupuesto. Debe entenderse, por tanto, que tres aspectos indisociables de la misma cuestión son:

- a) la reforma de la política agraria, conteniendo la tendencia alcista de los gastos dedicados a ella, mediante la introducción de estabilizadores,
- b) la reforma presupuestaria, introduciendo las aportaciones del cuarto recurso, en función del PNB de cada Estado, en tanto no se acuerde una reforma más profunda, con vistas a la Unión Económica y Monetaria y a la Unión Política,
- c) el aumento de la dotación de los Fondos con finalidad estructural.

**PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS COMPROMISOS DEL FEDER
Y DE LOS TRES FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES
DEL OBJETIVO Nº 1 EN 1989**



**PORCENTAJE QUE REPRESENTAN LOS COMPROMISOS DEL FEDER
Y DE LOS TRES FONDOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES
DEL OBJETIVO N^o 1 EN 1993**



Cuadro 4.3
COMPROMISOS DE LOS TRES FONDOS ESTRUCTURALES EN PORCENTAJE DEL PIB
POR ESTADOS MIEMBROS Y PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1
DE 1986 A 1993

Estados miembros	1986	1987	1988	1989	1993(1)
Alemania	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Bélgica	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Dinamarca	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
España	0,5	0,5	0,5	0,6	0,8
(la parte Objetivo nº 1)	-	0,8	-	1,1	1,2
Francia	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
(la parte Objetivo nº 1)	-	3,7	-	3,3	4,6
Grecia (2)	1,5	1,5	1,6	2,3	2,9
Holanda	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Irlanda (2)	1,7	2,0	1,5	2,2	2,7
Italia	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3
(la parte Objetivo nº 1)	-	0,7	-	0,7	0,9
Luxemburgo	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Portugal (2)	2,1	2,6	2,4	2,7	3,7
Reino Unido	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
(la parte Objetivo nº 1)	-	1,5	-	1,1	0,9
EUR-12	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
(la parte Objetivo nº 1)	-	1,1	-	1,2	1,6
(EUR no objetivo nº 1)	-	0,1	-	0,1	0,1

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.

(1) Estimaciones.

(2) Todo el país es objetivo nº 1.

Cuadro 4.4
COMPROMISOS DEL FEDER Y DE LOS TRES FONDOS ESTRUCTURALES
EN PORCENTAJE DE LAS INVERSIONES (FBCF) Y DEL PIB
DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO N° 1 EN 1989 Y 1993

Estado miembro	AYUDA DEL FEDER EN PORCENTAJE DE				LOS TRES FONDOS	
	INVERSIONES (FBCF)		PIB		ESTRUCTURALES % PIB	
	1989	1993	1989	1993	1989	1993
España (2)	2,5	3,0	0,6	0,8	1,1	1,2
Francia (2)	3,1	10,0	0,7	2,2	3,3	4,6
Grecia (1)	6,8	7,8	1,3	1,7	2,3	2,9
Irlanda (1)	5,8	6,3	1,0	1,3	2,2	2,7
Italia (2)	2,1	2,8	0,5	0,6	0,7	0,9
Portugal (1)	4,9	6,0	1,4	2,1	2,7	3,7
Reino Unido (2)	2,6	2,1	0,6	0,4	1,1	0,9
Total Objetivo 1	3,1	4,1	0,7	0,9	1,2	1,6
EUR-12	0,5	0,6	0,1	0,1	0,2	0,3

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas y Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas.
(1) Todo el país pertenece al objetivo n° 1.
(2) Una parte del país pertenece al objetivo n° 1.

Es este uno de los temas claves de la reforma. Sin asignación presupuestaria, las mejores palabras no pasarían de ser buenas intenciones, de las que está empedrado el infierno. Es tan importante, que el Consejo se encargó de fijar la dotación que debe tener el conjunto de los Fondos año a año hasta 1993. Se puede decir que deberían haberse concedido más recursos. Es legítimo proponer como objetivo para el año 2000 que la tercera parte del presupuesto comunitario se dedique a los Fondos Estructurales. Pero la senda para los próximos años ya está definida y hay que aceptarla. Falta, sin embargo, saber la distribución de la asignación total anual por Fondos y por objetivos. El desglose en estos dos conceptos puede arrojar resultados muy diferentes para los Estados, según cuál sea su participación en cada Fondo y en cada objetivo. Esta es una batalla que habrá de ir librando cada año, al tiempo que se discute el presupuesto comunitario.

Por el momento, sólo se dispone de informaciones y datos ambiguos. La Comisión tenía que haber efectuado una asignación por Estados miembros y por Fondos para cada uno de los objetivos, para poder iniciar la negociación de los marcos de apoyo comunitarios. Pero, debido a problemas internos, ha sido incapaz de alcanzar un acuerdo, trasladando a los Estados miembros la responsabilidad de distribuir entre los diferentes Fondos las cantidades asignadas a cada país globalmente para el conjunto de todos ellos.

Lejos de reconocer que las pugnas internas entre las Direcciones Generales por no perder importancia relativa en la gestión de los Fondos Estructurales ha impedido a la Comisión efectuar una asignación por Fondos, la eximia institución alega que "no ha adoptado una distribución a priori entre los tres Fondos, sino que se ha dejado al sistema de cooperación la tarea de fijar en primer lugar los ejes prioritarios de la intervención comunitaria y, en consonancia con ellos, los medios financieros correspondientes a cada Fondo".

Las fricciones internas en el seno de la Comisión no han

sido el único problema a enfrentar en la distribución de los créditos de compromiso de los Fondos. También los Estados miembros, conocidas las asignaciones iniciales que había efectuado la Comisión para cada Estado, han presionado, a veces duramente, para mejorar su posición, tanto en términos absolutos como relativos.

La Comisión, a tenor de lo dispuesto en el punto 6 del artículo 12 del Reglamento Marco, efectuó, para un período de cinco años y a título indicativo, un reparto del 85% de los créditos de compromiso del FEDER, atendiendo a los diferentes objetivos que tienen carácter regional. Según la información disponible, ya se puede asegurar que al final del período de cinco años de aplicación del nuevo método de funcionamiento de los Fondos resultará fallido el reparto indicativo por Estados de ese 85% de los créditos de compromiso del FEDER, incumpliendo así la Comisión una Decisión dictada por ella misma.

4.3 Concentración de las actuaciones

Es preceptivo que los Fondos se centren en cinco objetivos prioritarios, tres de los cuales tienen carácter territorial (regiones menos desarrolladas, regiones industriales en declive y zonas rurales). El cuadro nº 4.5 indica cuáles son los cinco objetivos prioritarios, con especificación de los Fondos que pueden intervenir en cada caso.

Tres de estos objetivos (los nº 1, 2 y 5b) son de carácter territorial, por lo cual interviene en ellos el FEDER, en las zonas seleccionadas para sus actuaciones. En cambio, los otros tres objetivos (nº 3, 4 y 5a) son de carácter sectorial-horizontal, afectando, por tanto, a todo el territorio de la Comunidad Europea. En cada uno de estos objetivos interviene el fondo sectorial correspondiente: FSE, en los objetivos nº 3 y 4 y FEOGA-Orientación, en el objetivo nº 5a.

El FEDER cuenta con el apoyo del FSE en los objetivos nº 1 y 2, y del FEOGA-Orientación en el objetivo nº 1. Asimismo, apoya al

Cuadro nº 4.5

OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALESObjetivosPrincipales instrumentos
que pueden intervenir

Objetivo nº 1:

Fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas (es decir, aquéllas cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria)

FEDER, FSE, FEOGA-Orientación (el 80% de los recursos del FEDER se dedica a estas regiones).

Objetivo nº 2:

Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial. (Criterios: índice de desempleo superior a la media comunitaria, índice de empleo industrial superior a la media comunitaria, pérdida importante de empleo industrial)

FEDER, FSE

Objetivo nº 3:

Luchar contra el desempleo de larga duración (mayores de 25 años en desempleo - desde hace más de un año)

FSE

Cuadro 4.5 (Continuación)

<u>Objetivos</u>	<u>Principales instrumentos que pueden intervenir</u>
Objetivo nº 4:	
Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (menores de 25 años en busca de un empleo)	FSE
Objetivo nº 5:	
En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:	
-5a: Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura;	FEOGA-Orientación
-5b: Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. (Criterios: elevado índice del empleo agrario respecto al empleo total, bajo nivel de renta de los agricultores, nivel de desarrollo socioeconómico poco elevado, evaluado sobre la base del producto interior bruto per cápita).	FEOGA-Orientación, - FEDER, FSE

FEOGA-Orientación en el objetivo nº 5b.

Esta concentración de carácter funcional se complementa con otra de carácter geográfico. Se pretendía que la población clasificada en las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) no superara el 20% de los habitantes de la Comunidad Europea, pudiendo llegar hasta el 15% la perteneciente a regiones industriales en declive (objetivo nº 2). La hipótesis que subyace bajo estas propuestas es que la doble concentración de las actuaciones -funcional y regional- aumentará su eficacia.

La delimitación de zonas en que pueden intervenir los Fondos a título de alguno de los objetivos de carácter territorial ha dado como resultado una concentración geográfica menor que la inicialmente prevista. Las regiones atrasadas (objetivo nº 1) representan el 21,5% de la población y el 38% del territorio comunitario; las zonas industriales en declive (objetivo nº 2), el 16,5% de la población y las zonas rurales poco desarrolladas fuera de las regiones atrasadas (objetivo nº 5b), el 5,1% de la población y el 17,3% del territorio. En total, se puede beneficiar de las ayudas de los fondos el 43,1% de la población comunitaria que habita en alguna de las zonas de intervención, en función de la superficie y población comunitaria anterior a la unificación de Alemania. Aparte de las actuaciones de contenido regional, hay otras de carácter sectorial, cuyo ámbito se extiende por toda la Comunidad.

Durante la discusión de los términos en que se haría efectiva la reforma, se planteó la posibilidad de que dos tercios de las actuaciones de los Fondos se concentraran en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad (objetivo nº 1). España defendió esta alternativa. Pero, finalmente, quedó relegada, en atención a los problemas del paro presente en las zonas industriales en declive (objetivo nº 2) y a la conveniencia de apoyar a las áreas rurales atrasadas que se vieran afectadas por la reconversión agraria derivada de la reforma de la política agraria común.

En 1987, como muestra el Cuadro nº 4.6 los compromisos aprobados por los tres Fondos en las regiones menos desarrolladas de

Cuadro nº 4.6

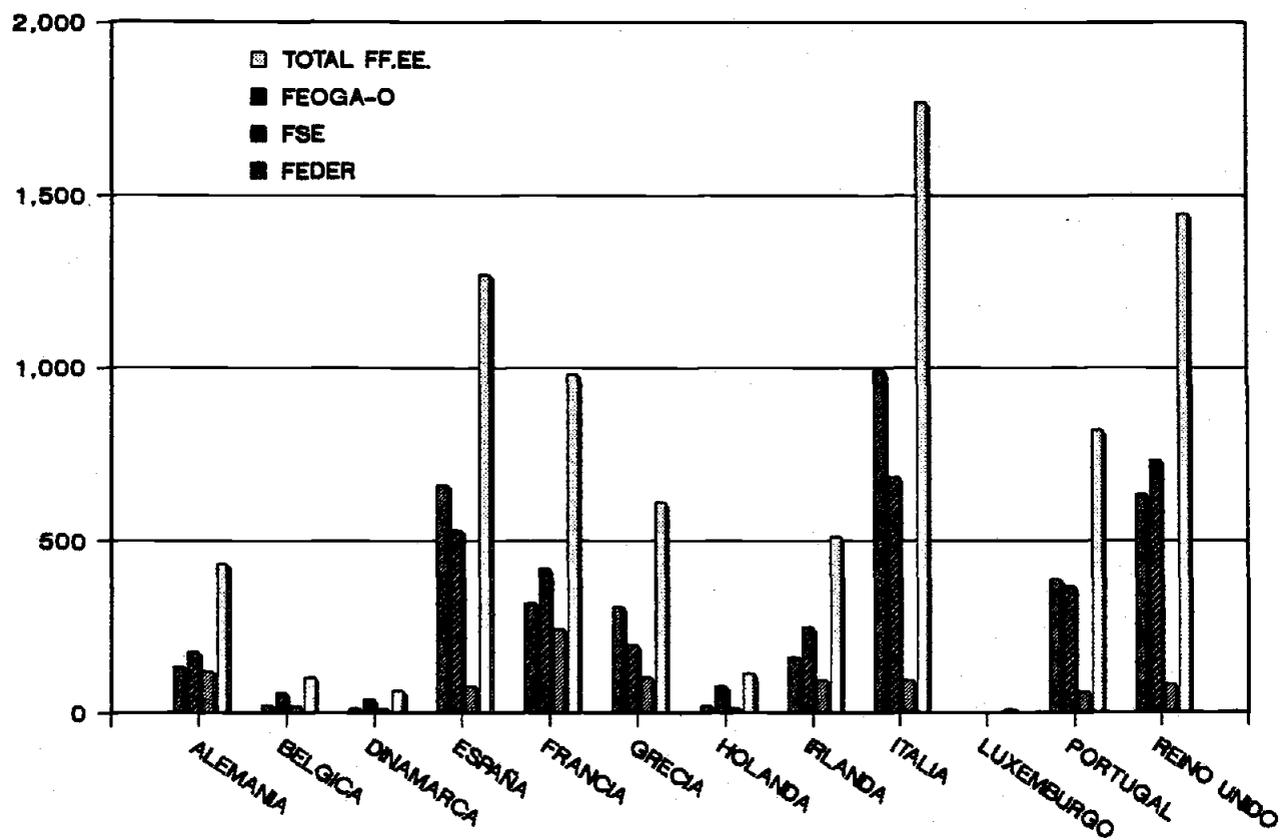
INTERVENCIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN 1987

Estados	Compromisos de los Fondos Estructurales						TOTAL FF.EE.	
	FEDER		FSE		FEOGA-ORIENT.		Mecus	%
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%		
Alemania	133,9	3,7	176,7	5,0	121,8	13,0	432,4	5,3
Bélgica	23,6	0,6	59,6	1,7	21,0	2,2	104,2	1,3
Dinamarca	15,1	0,4	37,7	1,1	11,6	1,2	64,4	0,8
España	660,7	18,0	531,4	15,0	79,4	8,5	1.271,5	15,6
(en objetiv.1)	(632,1)	(17,3)	(331,3)	(9,4)	(56,0)	(6,0)	(1.019,4)	(12,5)
Francia	319,1	8,7	420,2	11,9	243,4	25,9	982,7	12,1
(en objetiv.1)	(54,6)	(1,5)	(57,0)	(1,6)	(28,0)	(3,0)	(139,6)	(1,7)
Grecia	307,3	8,4	198,0	5,6	105,1	11,2	610,4	7,5
Holanda	20,5	0,6	79,3	2,2	13,8	1,5	113,6	1,4
Irlanda	163,5	4,5	249,5	7,1	96,4	10,3	509,4	6,3
Italia	992,1	27,1	684,1	19,3	95,5	10,2	1.771,7	21,8
(en objetiv.1)	(869,6)	(23,7)	(281,8)	(8,0)	(41,7)	(4,4)	(1.193,1)	(14,7)
Luxemburgo	3,3	0,09	1,9	0,05	3,9	0,42	9,1	0,11
Portugal	389,0	10,6	369,9	10,5	62,2	6,6	821,1	10,1
Reino Unido	634,1	17,3	730,5	20,6	84,0	9,0	1.448,6	17,8
(en objetiv.1)	(60,2)	(1,6)	(105,5)	(3,0)	(12,9)	(1,4)	(178,6)	(2,2)
Europa 12	3.662,0	100,0	3.538,7	100,0	938,0	100,0	8.138,7	100,0
(en objetiv.1)	(2.476,3)	(67,6)	(1.593,0)	(45,0)	(402,3)	(42,9)	(4.471,6)	(54,9)

Fuente: Comisión de la CEE, Informes anuales de los Fondos.

Notas: No se incluyen los PIM (Grecia, Italia y Francia) ni el PEDIP (Portugal).

INTERVENCIONES DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN 1987
(millones de ecus)



la CE (objetivo nº 1) representaron el 54,9% del total de sus actuaciones. Alcanzar una concentración del 66,66% en dichas regiones parecía a algunos un objetivo ambicioso. El acuerdo plasmado en el Reglamento Marco afecta sólo al FEDER, que podrá dedicar al objetivo nº 1, aproximadamente, el 80% de sus créditos. Antes de la reforma, dedicaba a esta categoría de regiones el 67,6%. La concentración geográfica que puede alcanzar el FEDER beneficiará a España, Irlanda, Grecia, Portugal e Italia, que es donde se concentran las regiones menos desarrolladas. En lo que concierne a los otros Fondos, la Comisión procurará, según el artículo 12.5 del Reglamento marco, que se realice un esfuerzo en favor de las regiones menos prósperas, sin que la recomendación tenga una concreción cuantificada. Los datos disponibles permiten entrever que en las regiones del objetivo nº 1 se concentrarán alrededor del 63,5% de las ayudas de los tres Fondos Estructurales.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas ha dado a conocer sus previsiones de distribución por objetivos, para el conjunto del período 1989-1993, de los 60.315 millones de ecus con que estarán dotados los Fondos, en valores de 1989, según se explica en el cuadro 4.7 (Obsérvese que los datos de evolución anual del cuadro 4.1 están en valores de 1988 y los de distribución por objetivos del cuadro 4.7 están en valores de 1989).

La concentración funcional y geográfica de las intervenciones de los Fondos ha quedado desdibujada con la dispersión sectorial. En efecto, es sabido que el quinto objetivo inicialmente propuesto se desagregó en dos, para dar cabida en el FEOGA-ORIENTACION a las intervenciones de carácter agrario, sin selectividad regional, sino sectorial, en favor de las explotaciones que se vean afectadas por la reforma de la política agraria comunitaria. Probablemente quienes sacarán mayor provecho de este nuevo objetivo serán las mismas explotaciones y Estados que antes se beneficiaban en mayor medida del FEOGA-GARANTIA. Por este procedimiento, los Estados en que predomina la agricultura continental podrán compensar en alguna medida las cantidades que pierden del FEOGA-GARANTIA, a través de las que obtendrán del FEOGA-ORIENTACION.

Cuadro 4.7

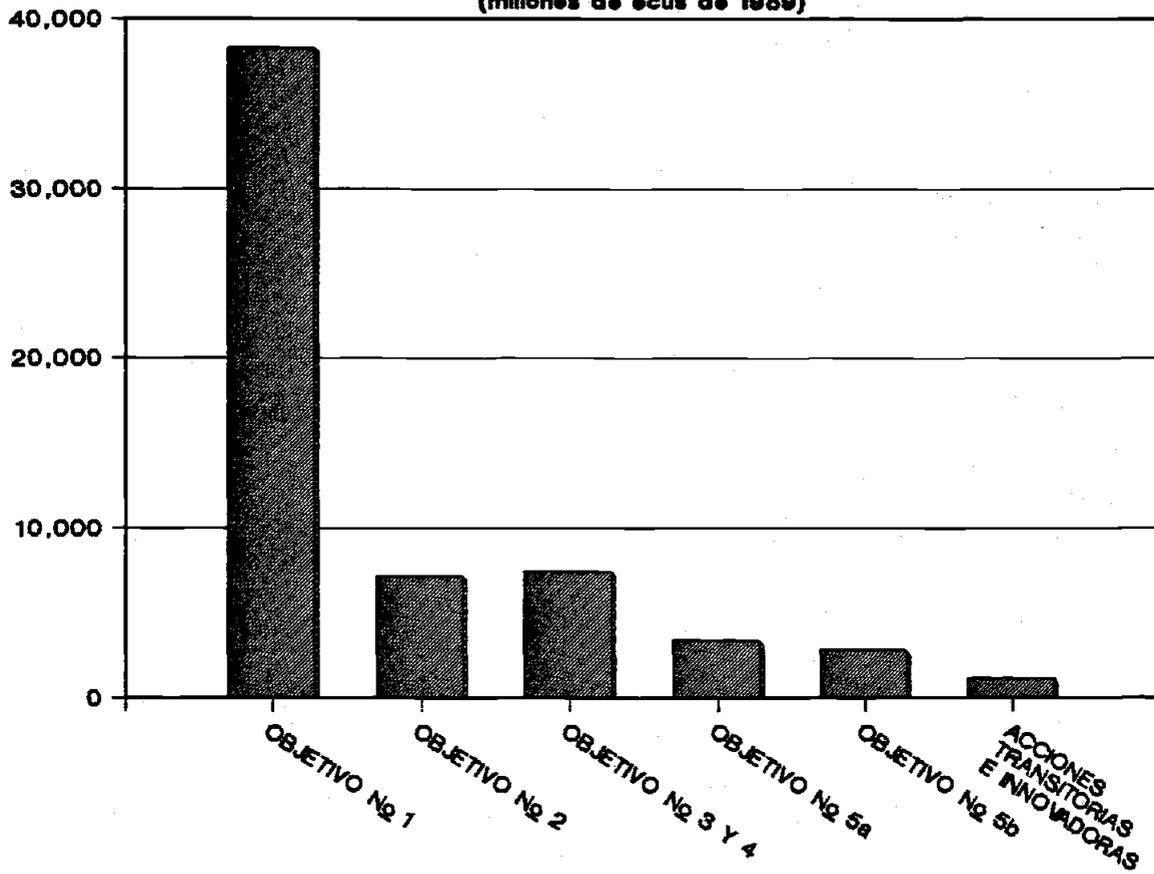
DESGLOSE INDICATIVO DE LAS ASIGNACIONES
POR OBJETIVOS PARA EL PERIODO 1989-1993

(Millones de ecus de 1989 y porcentajes)

	<u>Mecus</u>	<u>%</u>
Objetivo n° 1.....	<u>38.300</u>	<u>63,5</u>
(MAC.....36.200)		(60,0)
(Iniciativas Comunitarias..... 2.100)		(3,5)
Objetivo n° 2.....	<u>7.205</u>	<u>11,9</u>
(MAC 89-91..... 3.900)		(6,5)
(MAC 92-93..... 2.805)		(4,6)
(Iniciativas Comunitarias..... 500)		(0,8)
Objetivos n° 3 y 4.....	<u>7.450</u>	<u>12,4</u>
(Asignación 1989..... 1.353)		(2,3)
(MAC 1990-92..... 4.128)		(6,8)
(MAC 1993..... 1.752)		(2,9)
(Iniciativas Comunitarias..... 217)		(0,4)
Objetivo n° 5a.....	<u>3.415</u>	<u>5,7</u>
Objetivo n° 5b.....	<u>2.795</u>	<u>4,6</u>
(MAC 1989-1993..... 2.607)		(4,3)
(Iniciativas Comunitarias..... 188)		(0,3)
Acciones transitorias e innovadoras.....	<u>1.150</u>	<u>1,9</u>
Total	60.315	100,0

**DESGLOSE INDICATIVO DE LAS ASIGNACIONES
POR OBJETIVOS PARA EL PERIODO 1989-1993**

(millones de ecus de 1989)



4.4 Las iniciativas comunitarias

En la jerga de los expertos en Fondos Estructurales ha aparecido una expresión antes inédita para referirse a un nuevo tipo de intervención. Se trata de las iniciativas comunitarias. Son las continuadoras de una línea de actuación que se puso en marcha con los programas específicos de desarrollo regional, financiados con el 5% del FEDER que no se distribuía a priori entre los Estados miembros (sección fuera de cuota de la etapa 1979-1984), mejorada con los programas comunitarios aprobados durante el período 1985-1988 (STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL).

Un rasgo importante que diferencia a las iniciativas comunitarias de sus predecesores es la casi absoluta capacidad de decisión que sobre ellas tiene la Comisión. Este tipo de programas requería antes para su aplicación un Reglamento del Consejo. Ahora la Comisión aprueba directamente, sin intervención del Consejo, cuáles, cuándo y cuántas iniciativas desea. La única limitación es el sometimiento de sus proyectos a consulta preceptiva del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social y del Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regionales. Pero se trata de una limitación que, de hecho, es casi puramente nominal, a juzgar por la escasa consideración en que tiene la Comisión las recomendaciones y sugerencias que recibe de ellos.

Las iniciativas comunitarias se financiarán con el 15% de los recursos del FEDER no distribuidos previamente y a título indicativo entre los Estados miembros, a los cuales se añadirán cantidades indeterminadas del FSE y del FEOGA-ORIENTACION.

Según la depurada exégesis que la Comisión efectúa del artículo 3 del Reglamento del FEDER, se pueden distinguir tres categorías de iniciativas comunitarias de carácter regional: a) las encaminadas a contribuir a resolver problemas graves directamente relacionados con la realización de otras políticas comunitarias; b) las destinadas a favorecer la aplicación de políticas comunitarias y

c) las que tengan por objeto contribuir a resolver problemas comunes a determinadas categorías de regiones.

Está previsto que se pongan en marcha las siguientes iniciativas de este tipo (ver cuadro 4.8):

- RECHAR, en favor de las regiones y zonas afectadas por la reconversión de la minería del carbón (300 millones de ecus).
- ENVIREG, para la mejora del medio ambiente regional, sobre todo en la cuenca del Mediterráneo y en las regiones del objetivo nº 1 (500 millones de ecus).
- STRIDE, para reforzar las capacidades regionales en materia de investigación, tecnología e innovación en las regiones del objetivo nº 1 y la transferencia tecnológica en las del objetivo nº 2 (400 millones de ecus).
- INTERREG, en favor de las zonas fronterizas internas y externas de la Comunidad, sin distinción de objetivos, y aun fuera de los objetivos prioritarios (800 millones de ecus).
- REGIS, para compensar de su alejamiento a las regiones ultraperiféricas de la Comunidad: Canarias, Azores, Madeira y los DOM franceses (200 millones de ecus).
- REGEN, que cofinanciará la implantación de redes de gas en regiones del objetivo nº 1 y las conexiones internacionales de redes gasísticas y eléctricas. A diferencia de las demás iniciativas comunitarias, que se proponen apoyar en general una política, ésta financia unos pocos proyectos especificados en la Comunicación de la Comisión (300 millones de ecus).
- LEADER, con objeto de fomentar el desarrollo local en zonas rurales de los objetivos nº 1 y 5b (400 millones de ecus).
- TELAMATICA, cuya finalidad es fomentar la utilización de los servicios avanzados de telecomunicación en las regiones del objetivo nº 1 (200 millones de ecus).

Cuadro nº 4.8

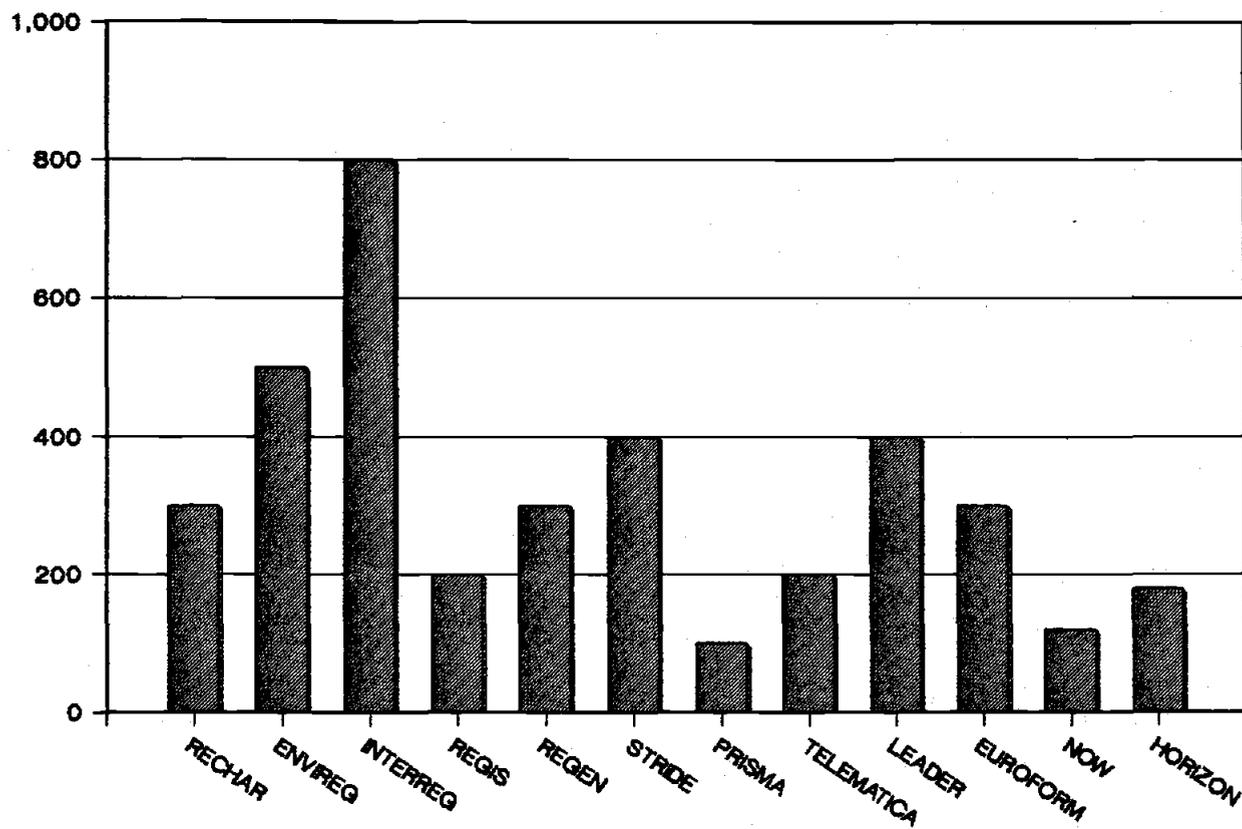
INICIATIVAS COMUNITARIAS 1989-1993

<u>Dotación de los Fondos Estructurales (Mecus)</u>		<u>Fondos que intervienen</u>	<u>Zonas beneficiarias</u>
RECHAR(1)	300	FEDER Y FSE	Objetivos 1, 2, 5b y fuera de objetivos.
ENVIREG	500	FEDER, FSE Y FEOGA-ORIENTACION	Objetivo 1, así como zonas 2 y 5b de la cuenca Mediterránea.
INTERREG	800	FEDER, FEOGA-ORIENTACION Y FSE	Objetivos 1, 2, 5b y fuera de objetivos.
REGIS	200	FEDER, FSE Y FEOGA-ORIENTACION	Canarias, Azores, Madeira y DOM.
REGEN	300	FEDER	Proyectos específicos, preferentemente en zonas del Objetivo 1.
STRIDE	400	FEDER Y FSE	Objetivos 1 y 2
PRISMA	100	FEDER	Objetivo 1
TELEMATICA	200	FEDER	Objetivo 1
LEADER	400	FEOGA-ORIENTACION Y FEDER	Objetivos 1 y 5b
EUROFORM	300	FSE Y FEDER (2)	Objetivos 1,2,3,4 y 5b
NOW	120	FSE Y FEDER (2)	Objetivos 1,2,3,4 y 5b
HORIZON	180	FSE Y FEDER (2)	Objetivos 1,2,3,4 y 5b
Total	3.800		

NOTA: Está prevista, además, la iniciativa PERIFRA, de naturaleza diferente a las anteriores, pues se decide mediante acuerdo del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión. Su dotación es de 40 mecus.

- (1) Se pueden añadir ayudas CECA por valor de hasta 120 millones de ecus en forma de bonificaciones de intereses y otros créditos suplementarios en concepto de ayudas para la readaptación, en virtud del artículo 56 del Tratado CECA.
- (2) En estas iniciativas el FEDER sólo puede intervenir en las regiones del objetivo nº 1.

INICIATIVAS COMUNITARIAS 1989-1993
(millones de ecus)



- PRISMA, que ayudará a las pequeñas y medianas empresas de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) a adaptarse al impacto del mercado único (100 millones de ecus).
- EUROFORM, cuyo objeto es promover la cooperación transnacional en materia de formación profesional y de promoción del empleo (300 millones de ecus).
- HORIZON, para mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo de los minusválidos y de los desempleados de larga duración (180 millones de ecus).
- NOW, dirigido a las mujeres, para que se beneficien, en igualdad de condiciones que los hombres, de los efectos del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico (120 millones de ecus).

Además de las indicadas, está prevista la iniciativa PERIFRA, con una dotación de 40 millones de ecus, de carácter diferente a las anteriores, tanto por el procedimiento de aprobación, que requiere la intervención del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo, como por el origen presupuestario de la dotación.

Llama poderosamente la atención la diligencia, no siempre habitual, con que la Comisión se ha aprestado a sacar al mercado sus iniciativas. No menos llamativo es el elevado número de ellas y la escasa, a veces ridícula, dotación de la mayor parte de ellas, de las que sólo cuatro igualan o superan los 400 mecus. El contenido de algunas de estas iniciativas es coherente con las especificaciones y peculiaridades de la política regional. Sobre el de otras, en cambio, no cabe el mismo pronunciamiento, salvo la apreciación genérica de que toda actividad, cualquiera que sea, termina teniendo un impacto territorial. No sorprendería que su inesperado florecimiento, que ya ha servido para poner de manifiesto ciertas tiranteces entre las Direcciones Generales sectoriales y las responsables de la gestión de los Fondos, termine traducándose en una importante pérdida de eficacia, amén del engorro que supone para los Estados miembros tener que presentar un programa para cada iniciativa.

Es difícil sustraerse a la sensación de que se está utilizando parte de los recursos de los Fondos Estructurales para financiar políticas sectoriales comunitarias que, por razones que no se van a analizar aquí, carecen de suficiente dotación en los presupuestos de la CE. Por otra parte, la tan cacareada y aireada concentración geográfica y funcional de las intervenciones de los Fondos Estructurales ha recibido un serio revés con la proliferación, naturaleza y contenido de las iniciativas, que la debilitará. La Comisión habría actuado de manera más acorde con la filosofía que inspiró la reforma, si hubiera adoptado pocas medidas de este tipo, financiándolas mejor.

4.5 Coordinación de los Fondos

Se supone que la actuación coordinada de los Fondos Estructurales produce unos efectos concatenados que aumentan la eficacia de los programas cofinanciados por la Comunidad. El deseo de coordinación ha quedado plasmado jurídicamente en la aprobación de dos Reglamentos comunes a todos los Fondos (Reglamento marco y Reglamento de coordinación o aplicación), que se complementan con un Reglamento particular para cada Fondo (Reglamentos de aplicación). Los Reglamentos particulares son tan poco relevantes frente a los generales que una persona no avisada que se atuviera exclusivamente a una lectura del Reglamento del FEDER no se enteraría de las cuestiones más importantes del funcionamiento del Fondo regional.

Los cinco reglamentos citados son los siguientes:

- Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE nº L 185/9, de 15-7-1988).
- Reglamento (CEE) nº 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del

Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo, por una parte, a la coordinación de las inversiones de los Fondos estructurales y, por otra, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (DOCE n° L 374/1, de 31-12-1988).

- Reglamento (CEE) n° 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (DOCE n° L 374/15, de 31-12-1988).
- Reglamento (CEE) n° 4255/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento 2052/88, en lo relativo al Fondo Social Europeo (DOCE n° L 374/21, de 31-12-1988).
- Reglamento (CEE) n° 4256/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n° 2052/88, en lo relativo al FEOGA, sección Orientación (DOCE n° L 374/25, de 31-12-1988).

El Reglamento (CEE) n° 2052/88 del Consejo, conocido como Reglamento Marco, da forma jurídica a los acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de febrero de 1988. Es, por tanto, un Reglamento de contenido eminentemente político y conceptual. El Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, llamado por unos Reglamento de coordinación y por otros Reglamento de aplicación, regula las cuestiones comunes al funcionamiento de los tres Fondos. La aprobación de estos dos Reglamentos es la plasmación legal del interés por que las actuaciones de los Fondos se coordinen a fin de reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad. Ambos tienen carácter general en el ámbito financiero estructural, a diferencia de los tres restantes, que están dedicados a cuestiones específicas de cada Fondo, por lo cual son de carácter particular, afectando sólo a un área o sector.

El lector puede hacerse una idea más precisa de la importancia del Reqlamento Marco o global, si tiene en cuenta que, por exigencia del artículo 130 D del Tratado, se aprobó por unanimidad del Consejo, lo cual implica habitualmente concesiones mutuas entre las partes implicadas para poder alcanzar la unanimidad. Para la adopción de los Reqlamentos de aplicación o coordinación y del FEDER hubiera sido suficiente la mayoría cualificada, según el artículo 130 E del Tratado, de igual modo que para el del FEOGA-ORIENTACION, según el artículo 43. En el caso del FSE, la asignación de misiones diferentes al fomento, dentro de la Comunidad, de las oportunidades de empleo y de la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores requiere unanimidad del Consejo; para otros aspectos, sería suficiente la mayoría cualificada (art. 123, 126 y 127 del Tratado de Roma).

La coordinación, una de las características más relevantes de la reforma de los Fondos, es más fácil de llevar al papel oficial que a la práctica. Esta función corresponde a una Dirección General nacida con ese nombre, que jugó un papel destacado en el período de discusión de la reforma de los Fondos, y que intermitentemente aparece y desaparece del quehacer práctico de los mismos.

Desde fuera del aparato de la Comisión, se intuye que en su interior se han desarrollado entre las Direcciones Generales encargadas de la administración y gestión de cada Fondo, con la de Coordinación en medio, ciertas tiranteces por mantener parcelas de poder, lo cual dificulta, cuando no impide, la coordinación.

Es de desear la puesta en práctica de este principio inspirador de la reforma, ya sea ejercida por la Dirección General que se creó con este fin, ya sea por la responsable de uno de los Fondos, en este caso, el más importante de ellos. Los intentos por hacer operativo uno de los instrumentos de la política regional que parecían más prometedores, las operaciones integradas de desarrollo (OID), basadas en la intervención coordinada de todos los instrumentos, no son muy alentadores hasta el presente. Las indicaciones y señales que puede percibir un observador externo a la Comisión son

desorientadoras, pues tan pronto parece que se impulsan como que se frenan los programas en que interviene más de un Fondo, sin saber las razones teóricas o prácticas del cambio de rumbo. Para añadir elementos de desconcierto, cuando en un programa interviene más de un Fondo, la Comisión distingue entre programas integrados y programas plurifondo, aunque la normativa comunitaria sólo habla de los primeros.

Otra descoordinación que no puede dejar de reseñarse es la ya apuntada entre la política de la concurrencia y la política regional. Como antes se ha indicado, el mapa de intervención del FEDER se ha diseñado en función del valor que determinados indicadores alcanzan en una región, en comparación con la media de la CE-12. Este procedimiento es coherente con el intento de llevar a cabo una política de cohesión económica y social, en la perspectiva de la formación del mercado único. Pero choca con los procedimientos todavía vigentes para determinar las zonas en que se pueden conceder incentivos regionales, dentro del respeto a las normas de la concurrencia, normas que históricamente, dentro y fuera de la CEE, juegan siempre a favor del más fuerte. El mapa de concesión de incentivos regionales se determina atendiendo de manera muy significativa a la situación interna nacional, con lo cual se da el caso de que una zona de un Estado desarrollado puede recibir incentivos, por estar menos desarrollada que el conjunto del país, y en una zona española no pueden concederse, por estar mejor situada que la media nacional, aunque sus problemas sean mayores que los de una región alemana, por poner un ejemplo, en que sí se aceptan. La disfunción por la no coincidencia del mapa de intervención del FEDER con el de incentivos regionales se produce, sobre todo, en los objetivos nº 2 y 5b.

En este caso, más que de descoordinación, podría hablarse de contradicción. En efecto, el día 24 de junio de 1988 el Consejo adoptó el Reglamento Marco y el día 12 de agosto de 1988, con una diferencia de un mes escaso sobre la fecha de aparición en el DOCE del Reglamento Marco, la Comisión publicó las normas para determinar las zonas en que podrían concederse ayudas con finalidad regional (Comunicación 88/C212/02, DOCE nº C 212/2, de 12 de agosto de 1988),

consagrando criterios diferentes a los retenidos por el Consejo para delimitar el mapa de posibles intervenciones con finalidad estructural.

El problema no tendría mayor importancia que la de una contradicción conceptual y procedimental, que no es poca, si no fuera por las consecuencias prácticas que tiene. Por citar un ejemplo de efectos negativos para nosotros, resulta que en España nos encontramos con zonas clasificadas como industriales en declive o zonas rurales atrasadas, a los efectos del FEDER, en las que, por tanto, hay que desarrollar una política regional, sin poder aplicar en ellas uno de los instrumentos clásicos de esta política, como son los incentivos regionales.

4.6 Afianzamiento del carácter comunitario de la política regional

El FEDER de la etapa 1975-1979 fue un instrumento financiero de la CEE subsidiario de la política regional de los Estados miembros. A partir de las modificaciones de 1979, comenzó a abrirse paso la política regional comunitaria, entendiéndose por tal la puesta en aplicación por la Comunidad, con carácter autónomo en relación a la de los Estados, pero no enfrentada la una a la otra. La política regional concebida con parámetros comunitarios se plasmó en el período 1979-1984 en los tímidos "programas fuera de cuota" y entre 1985-1988 en los menos tímidos, pero tampoco muy avanzados, "programas comunitarios" (STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL).

La reforma que entró en vigor el 1 de enero de 1989 supone nuevos pasos en la consolidación del carácter comunitario y no subsidiario del FEDER. Lo que podría llamarse "comunitarización" del Fondo regional se manifiesta en detalles aparentemente inocuos, pero muy importantes, entre los que hay que contar el aumento de competencias (léase poder) de la Comisión en la aplicación de la reforma. Es el caso de:

- a) el aumento hasta el 15% (primero fue el 5% y luego el 11,37%) de la cantidad de recursos del FEDER que puede utilizar la Comisión

para financiar los programas o acciones que ella decida poner en marcha;

- b) la facultad de la Comisión de aprobar iniciativas comunitarias mediante una simple decisión suya (antes se requería un Reglamento del Consejo);
- c) la delimitación del mapa de intervención del FEDER, con arreglo a criterios de ámbito comunitario y no nacionales, con las consecuencias ya explicadas;
- d) el procedimiento de delimitación del mapa de los objetivos nº 2 y 5b, cuya determinación corresponde a la Comisión, reservándose al Consejo la facultad de establecer el del objetivo nº 1;
- e) la competencia de la Comisión para decidir la cantidad de recursos del FEDER y de los demás Fondos Estructurales que destina a cada Estado por cada objetivo;
- f) las prerrogativas de que dispone la Comisión en la negociación del marco de apoyo comunitario;
- g) la sustitución del antiguo Comité del FEDER por un Comité consultivo, que no tiene poderes para bloquear decisiones de la Comisión ni para apelar al Consejo, en caso de desacuerdo con ella, aunque el ejecutivo comunitario deberá tener muy en cuenta los dictámenes del Comité, según reza piadosa y tal vez engañosamente el Reglamento de coordinación.

La orientación de que la política regional comunitaria gane importantes grados de autonomía en relación a la de los Estados miembros es doblemente buena. En primer lugar, es una manifestación de la voluntad política de avanzar en la construcción de la unidad europea. En segundo lugar, si se tiene en cuenta que la política regional debe ser selectiva desde el punto de vista territorial, tendrá que concentrarse en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, que son las que adolecen de problemas más graves e inten-

sos. En este caso, España, al ser uno de los cuatro Estados menos desarrollados y con mayores desequilibrios regionales, terminará beneficiándose de esta tendencia hacia la "comunitarización" de la política regional.

Pero éstas no son las únicas consecuencias de este principio. Una consecuencia política muy importante es el incremento de poderes que el Consejo ha concedido a la Comisión en la aplicación de las intervenciones de los Fondos. El aumento de su capacidad ejecutiva no está resultando exento de fricciones en la práctica. En efecto, la Comisión está mostrando cierta propensión a atribuirse prerrogativas a veces discutibles, con incursiones de dudosa jurisdicción en ámbitos regulados por el Consejo en sentido que parecen no ser del agrado del aparato administrativo comunitario. Tal es el caso de su postura sumamente restrictiva sobre las categorías de infraestructuras que pueden ser financiadas por el FEDER en las regiones industriales en declive, permitidas por un Reglamento, al que la Comisión pretende contraponer un documento interno sobre sus prioridades en materia de política regional para las regiones de los objetivos nº 1 y 2. Después de las discusiones durante la negociación del marco de apoyo comunitario para las regiones del objetivo nº 2, la Comisión ha flexibilizado finalmente su postura inicial, admitiendo que, al menos en el caso de España, los estrangulamientos infraestructurales son tales que no se puede excluir la aportación del FEDER a la cofinanciación de infraestructuras en las zonas industriales en declive.

En la misma línea de atribución dudosa de facultades se pueden situar las presiones de la Comisión para que se utilicen fórmulas de intervención del FEDER cuya aplicación depende de una decisión potestativa del Estado miembro. Tal es el caso del recurso a los programas en que intervienen varios Fondos (programas integrados o plurifondo) y a las subvenciones globales, en cuya puesta en práctica están empeñados algunos servicios de la Comisión y el futuro de la Comunidad, como si se tratara de algo esencial en la reforma de los Fondos Estructurales, de lo cual dependiera el prestigio de la Comisión, cuando en realidad es algo puramente accidental, con el

frecuente inconveniente de complicar innecesariamente la gestión.

Son actitudes de este tipo las que llevaron en cierta ocasión a decir al actual Presidente del Parlamento Europeo, con su particular ironía y sentido del humor, que convendría recordar de vez en cuando a la Comisión que no es más que una especie de Secretaria General Técnica ennoblecida.

4.7 Cooperación y participación de las Comunidades Autónomas y de otros agentes implicados

Lo que en los textos reglamentarios españoles se denomina cooperación es lo que los aficionados a los barbarismos han dado en llamar "partenariado", que no es otra cosa que la cooperación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo para la utilización adecuada de los recursos de los Fondos. La razón de esta participación es esencialmente de naturaleza política. A la Comisión le hubiera encantado ser ella quien designara los sujetos de la concertación, pero los Estados se opusieron, precisamente por razones políticas, amparándose en argumentos jurídicos, dado que son los Estados, y no las regiones ni las fuerzas sociales, los signatarios del Tratado de Roma.

Cuando los Reglamentos hablan de cooperación, se refieren a las autoridades regionales, locales o de otro tipo, no descartándose ninguna categoría de agente, como pueden ser las organizaciones sindicales y empresariales. La cooperación con las organizaciones economicosociales ha quedado reducida a una reunión para salvar la cara, explicándoles el contenido de la reforma y de los marcos de apoyo comunitario, que ya conocían previamente.

El verdadero interés de la Comisión se ha centrado en el diálogo con las autoridades de las Entidades Territoriales, particularmente las regionales, que han participado en la negociación de los marcos de apoyo comunitario. Además, por Decisión de 24-6-1988, la Comisión creó un Consejo Consultivo de los Entes Re-

gionales y Locales, al que

"podrá consultar sobre cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional y, en especial, con la elaboración y aplicación de la política regional de la Comunidad, incluidas las repercusiones regionales y locales de las otras políticas comunitarias".

Este Comité ha permitido a la Comisión prescindir del antiguo Comité de Política Regional, con funciones equivalentes y similares a las descritas, que estaba compuesto por expertos en política regional designados por los Estados miembros, a razón de dos titulares y dos suplentes por Estado. En la práctica, dada su composición, el Comité de Política Regional era una prolongación del también desaparecido Comité del FEDER: los expertos, aunque intervenían a título personal y como doctos en la materia, defendían los intereses de los Estados que los habían nombrado, cosa perfectamente legítima y comprensible, por otra parte.

Los puestos del actual Comité Consultivo se distribuyen según se indica en el Cuadro nº 4.9.

Las competencias y poderes de esta nueva institución son limitados. Sería un error creer que es la base de una futura Europa de las regiones, aunque pudiera ser un foro de gran utilidad para pulsar los intereses regionales, dentro de la profunda diferencia de organización político-administrativa entre unos Estados y otros. Por el momento, permite a todos -Estados, Comisión y Regiones- salvar las apariencias. El tiempo se encargará de aclarar si llegará a tener otro aliento y vida que los de un caballo de Troya en el interior de los Estados, para aumentar las competencias y poderes de la Comisión a costa del Consejo.

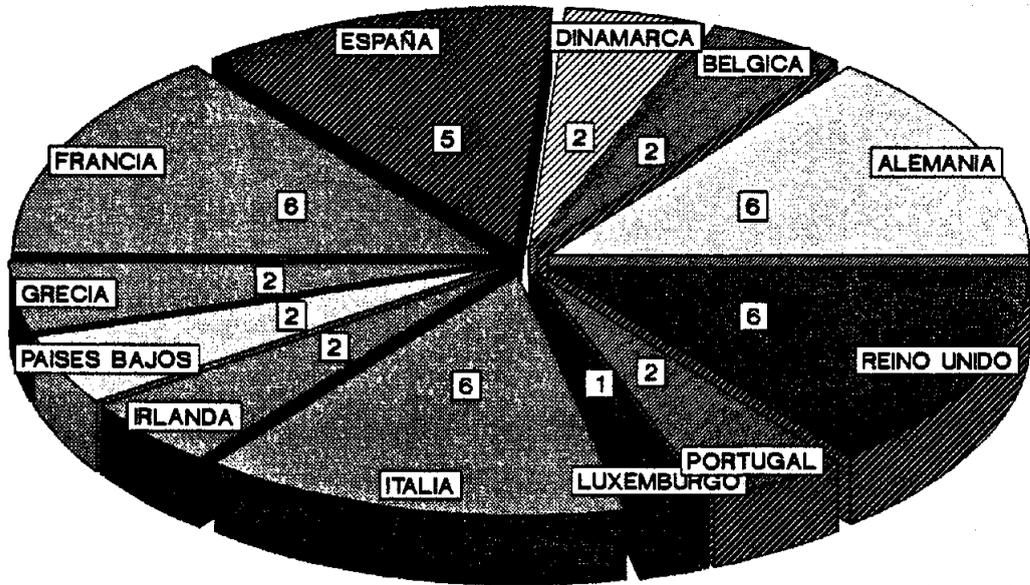
Las pretensiones iniciales de la Comisión en este asunto han ido adaptándose poco a poco a lo que la realidad de cada Estado permite, dentro de la naturaleza del Tratado de Roma. Por otra parte, da la impresión de que la Comisión piensa, y con frecuencia no le falta razón, que las posturas excesivamente nacionalistas de los

Cuadro n° 4.9NUMERO DE REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS
EN EL COMITE DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES

Bélgica.....	2
Dinamarca.....	2
Alemania.....	6
Grecia.....	2
España.....	5
Francia.....	6
Irlanda.....	2
Italia.....	6
Luxemburgo.....	1
Países Bajos.....	2
Portugal.....	2
Reino Unido.....	6

Total.....	42 puestos.

**NUMERO DE REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS
EN EL COMITE DE LOS ENTES REGIONALES Y LOCALES**



Estados miembros son un obstáculo para avanzar en la construcción de la Comunidad. Pero se daría un salto peligroso si se quieren salvar los obstáculos derivados del eventual "chauvinismo" elevando a las regiones a la categoría de interlocutores con capacidad de decisión autónoma. Las regiones entran al trapo como pastueños, sin caer en la cuenta de que, aparte del plano jurídico, que deja en claro quiénes son los interlocutores de la Comunidad Europea, se trata de algo que requiere más profunda reflexión.

Pudiera ser que la dinámica del sistema y la internacionalización de las relaciones económicas estén llevando a determinadas y poderosas fuerzas a considerar que la existencia de los Estados nacionales son un obstáculo para la realización de ciertos intereses, por lo cual sería preferible disminuir los poderes de los órganos centrales, preconizando el entendimiento directo con las regiones, cuya capacidad de negociación con los grandes poderes económicos es menor que la del Estado.

El entrecruzamiento de aspectos jurídicos, derivados del Tratado de Roma; políticos, que afectan a la soberanía de los Estados nacionales, por un lado, y al deseo de participación de los escalones inferiores a los centrales, por otro; y económicos, relacionados con la dinámica de la economía mundial, inducen a pensar que nos encontramos ante un problema que no se puede tratar a la ligera.

En abstracto, es indudable que la participación de los interesados en la negociación y administración de sus intereses introduce elementos democratizadores. En la práctica, sin embargo, hay razones para pensar que la Comisión no ha resistido la tentación de utilizar a las regiones, no tanto para democratizar la toma de decisiones en lo tocante a los Fondos Estructurales, como para reducir la capacidad negociadora de las Administraciones Centrales, multiplicando el número de interlocutores disponibles, con el ánimo de neutralizar a unos con otros. Este proceder, jurídicamente carente de base, pues los signatarios del Tratado de Roma son los Estados y no las regiones, sería comprensible políticamente, si la Comunidad Europea estuviera organizada institucionalmente como un régimen par-

lamentario, en que el poder ejecutivo (la Comisión) tuviera que rendir cuentas ante un Parlamento con poderes para nombrarle y removerle. Pero no es el caso. Por eso es arriesgado el juego de debilitar la capacidad negociadora de los Estados miembros, que no redundará necesariamente en avances en la construcción de Europa, pero sí en un reforzamiento de los poderes ejecutivos de la Comisión, sin el contrapeso de los controles democráticos habituales en los regímenes parlamentarios.

Por otra parte, el comportamiento de la Comisión con las Comunidades Autónomas españolas deja mucho que desear, tanto en el plano político, como en el técnico.

Por razones políticas, de respeto a las competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas, en la negociación de los marcos de apoyo comunitario la Administración Central en ningún momento interfirió en las propuestas de las regiones para distribuir por ejes de desarrollo las cantidades del FEDER que les corresponden para financiar proyectos de su competencia. Por el contrario, la Comisión, que tanta importancia política parece dar a la participación de las regiones, no mostró el mismo reconocimiento que la Administración Central a la capacidad de los Gobiernos regionales para ejercer libremente sus competencias. Los representantes del Gobierno de la nación contemplaban estupefactos, por ejemplo, cómo los servicios de la Comisión, que tienen un conocimiento más bien vago de los problemas económico-territoriales de una zona situada a miles de kilómetros del despacho desde el que realizan sus análisis, trataban de imponer sus criterios sobre la distribución de las inversiones por ejes de desarrollo, haciendo caso omiso de las propuestas de los representantes regionales, por lo general mejor informados, aunque sólo sea por proximidad física, de lo que sucede en sus Comunidades Autónomas.

Desde el punto de vista técnico, es criticable la actitud de la Comisión a la hora de discutir la asignación de los recursos por ejes de desarrollo. Nadie como los propios afectados para diag-

nosticar sus problemas y sus necesidades. No hay ninguna razón, sino todo lo contrario, para presumir que los servicios de la Comisión conocen mejor que las autoridades regionales, o las nacionales, dónde están los estrangulamientos al desarrollo. Sin embargo, la Comisión, en base a unas pretendidas prioridades comunitarias, rechazaba reiteradamente las propuestas regionales, hechas en función de la apreciación de sus intereses, que son la verdadera base y fundamento de los intereses comunitarios.

Lo que finalmente ha sucedido es que se han visto frustradas muchas de las expectativas de las Comunidades Autónomas, que habían acudido ilusionadas por primera vez a una negociación operativa con la Comisión. La Administración Comunitaria ha perdido una oportunidad de oro para ganar credibilidad ante los gobiernos regionales españoles.

4.8 Intensificación de la programación

Los aficionados a la política regional, ya acostumbrados a oír hablar de los PDR, seguirán escuchando estas siglas, sin caer seguramente en la cuenta de que lo que antes se llamaba Programa de Desarrollo Regional ahora pasa a ser un Plan para las regiones menos desarrolladas, que tendrá al lado otro Plan de Reconversión Regional y Social (PRR), para las regiones industriales en declive, y también un Plan de Desarrollo para las Zonas Rurales (PDZR) que se encuentran fuera de las regiones atrasadas. Lo que aparentemente es sólo un cambio semántico (decir plan donde se decía programa) aspira a ser algo más que la pérdida del miedo a ciertas palabras, para que las intervenciones del FEDER no sean un parcheo de urgencia ante situaciones de necesidad y para lograr que obedezcan a un planteamiento coherente de actuaciones encaminadas a conseguir unos objetivos. La secuencia lógica que se debe seguir para obtener las ayudas del Fondo regional es bien sencilla: presentación del Plan a la Comisión, negociación del marco de apoyo comunitario (MAC) y, posteriormente, demanda de ayudas en forma de programas operativos o de solicitudes individuales para grandes proyectos, esencialmente.

Nada hay que objetar, sino todo lo contrario, a los intentos por evitar que los recursos de los Fondos se utilicen para tapar agujeros, sin obedecer a una programación lógica y coherente, en orden a promover el desarrollo económico y social. La única salvedad es que se tiene inevitablemente la sensación de que el Plan de Desarrollo Regional presentado a la Comisión no tiene para ella mayor significado que el de un trámite que hay que cubrir, para olvidarse a continuación de él.

El Gobierno español elaboró y aprobó sus planes regionales a lo largo de 1989. El 30 de marzo de 1989 presentó a la Comisión el PDR, para las regiones del objetivo nº 1; el 14 de junio del mismo año se entregó el PRR, para las regiones del objetivo nº 2; finalmente, el 27 de octubre de 1989 se hizo lo propio con el PDZR, para las zonas del objetivo nº 5b. Lo más característico y novedoso de los planes citados es el diseño de una estrategia de desarrollo regional, previamente discutida con todas las Comunidades Autónomas españolas. Se esperaba poder examinar también con la Comisión su contenido, como base para la negociación de los marcos de apoyo comunitario. La sorpresa fue mayúscula al comprobar que, sobre todo en el caso de las regiones de los objetivos nº 1 y 5b, el único interés de la Comisión se centraba en entrar directamente a negociar el MAC, olvidándose de los planteamientos estratégicos, objetivos y medidas expuestos en los planes.

Por otra parte, cada Estado tiene que negociar con la Comisión cómo y en qué va a utilizar la parte de los recursos de los Fondos Estructurales que le corresponderán en los próximos años (cinco, para las regiones de los objetivos nº 1 y 5b y tres años, para las regiones del objetivo nº 2). El resultado de la negociación se plasma en los marcos de apoyo comunitario, documento equivalente a un programa indicativo de las actuaciones en cuya financiación van a participar los Fondos. En el MAC constan, entre otros extremos, los sectores, materias o ejes prioritarios en que se va a invertir para potenciar la cohesión económica y social y las cantidades que se van a dedicar a las diferentes actuaciones.

Aunque el MAC es un documento negociado entre la Comisión y el Estado, formalmente se traduce en una Decisión de la Comisión, como una declaración de intenciones. En lo que a España se refiere, el MAC de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) se aprobó el 31-10-1989; el de las regiones y zonas industriales en declive (objetivo nº 2), el 14-3-1990; el de las zonas rurales atrasadas (objetivo nº 5b), el 6-6-1990.

Una vez elaborados los MAC, las solicitudes de ayuda tienen que atenerse a las previsiones contenidas en ellos. Pueden presentarse en forma de programas operativos, o para cofinanciar un régimen de ayudas a empresas, o para administrarlas mediante subvenciones globales, o en favor de grandes proyectos individuales, o en demanda de asistencia técnica, como es la realización de estudios.

La forma de intervención preferida es la de programas operativos, tanto por razones conceptuales como prácticas. Desde el punto de vista teórico, la preparación de un programa dota, por lo general, de mayor coherencia y eficacia a las actuaciones. Desde el punto de vista práctico, sería imposible, o por lo menos muy difícil, gestionar mediante solicitudes individuales para pequeños proyectos la importante cantidad de recursos de que van a estar dotados los Fondos. Por esta razón práctica, como regla general, sólo se admitirán solicitudes para proyectos individuales cuando su coste total a tomar en consideración supere 15 millones de ecus (aproximadamente 2.000 millones de pesetas) para inversiones en infraestructura ó 10 millones de ecus (aproximadamente 1.300 millones de pesetas) para inversiones productivas. Debe tenerse en cuenta que anteriormente la inmensa mayoría de las ayudas del FSE se pedían para proyectos individuales, lo mismo que sucedía en el FEDER, aunque en este caso se contaba con la experiencia de los programas comunitarios y de los programas nacionales de interés comunitario. Sólo el FEOGA-ORIENTACION trabajaba fundamentalmente sobre la base de programas.

La secuencia que integra los planes, los marcos de apoyo comunitario y los programas operativos apunta claramente hacia una

intensificación de la actividad planificadora, en busca de mayor eficacia y de una gestión más ágil, al margen de cuestiones ideológicas.

4.9 La adicionalidad

Los Estados miembros, en general, apenas disimulan sus deseos de obtener del presupuesto comunitario tanto como aportan a él o, si fuera posible, más. Algunos saben, no obstante, que deben poner más de lo que obtienen. El FEDER, como los otros Fondos Estructurales, son vistos con frecuencia como mecanismos para recuperar una parte de las aportaciones al presupuesto de la Comunidad. El hecho de que desde 1975 a 1979 cada Estado pudiera saber a priori la cantidad que podía obtener del fondo regional, pues se distribuía por cuotas estatales, contribuyó a alimentar la propensión a utilizar el FEDER de forma parcialmente viciada. Poco a poco, desde 1979, ha ido ganando puntos la parte del Fondo que no se distribuye previamente entre los Estados, sino que queda a libre disposición de la Comisión, para las solicitudes que mejor se ajusten a las prioridades establecidas por ella. Pero perdura el recelo a que las ayudas del FEDER se vean como retorno por gastos efectuados, en lugar de añadir capacidad de inversión en favor de las regiones con problemas.

Por eso, el Reglamento de coordinación dice que la Comisión y los Estados miembros procurarán que el incremento de los créditos de los Fondos tenga un impacto económico real en las regiones afectadas y resulte en un aumento al menos equivalente del total de las intervenciones públicas o asimilables (comunitarias y nacionales) con finalidad estructural en el Estado miembro en cuestión, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en las que se efectúen dichas financiaciones.

Este impacto aumentativo se denomina también adicionalidad, que puede traducirse en la realización de más proyectos o en el acortamiento del tiempo de ejecución, gracias a la financiación comunitaria. No siempre es fácil contrastar el cumplimiento de esta

recomendación. Pero, aun en el caso de que las aportaciones del FEDER no añadieran capacidad de gasto al presupuesto nacional, garantizan una finalidad regional a una parte de las inversiones que, en otras circunstancias, estaría condicionada sólo por restricciones sectoriales.

Los marcos de apoyo comunitario de todos los Estados en todos los objetivos tienen un párrafo normalizado sobre la adicionalidad, que, en parte, reproduce y, en parte, aclara lo que se entiende por adicionalidad y que dice así en todos los casos, en lo que es un buen ejemplo de farragosa y burocrática literatura:

"En virtud del artículo 9 del Reglamento (CEE) nº 4253/88, la Comisión y el Estado miembro deberán procurar, al elaborar y aplicar los Marcos Comunitarios de Apoyo, que el aumento de los créditos de los fondos estructurales previsto en el apartado 2 del artículo 12 del reglamento (CEE) nº 2052/88, tenga un impacto económico real acrecentado en las regiones interesadas y dé lugar a un incremento al menos equivalente de la totalidad de las intervenciones públicas o asimilables (comunitarias y nacionales) con finalidad estructural en el Estado miembro afectado, teniendo en cuenta las condiciones macroeconómicas en las que se llevan a cabo estas financiaciones".

"Al dar su conformidad al presente marco comunitario de apoyo, el Estado miembro se compromete también a respetar esta obligación reglamentaria. La Comisión verificará regularmente el respeto de esta disposición mediante una evaluación periódica de la adicionalidad a lo largo de la aplicación de los marcos comunitarios de apoyo".

4.10 Epítome

A la hora de la verdad, y por decirlo al modo de los viejos catecismos, todos los mandamientos de las tablas de la ley arriba transcritos se encierran en dos: duplicación de los créditos de compromisos para los Fondos Estructurales en términos reales en el año 1993 en comparación con el año 1987 y concentración de sus intervenciones en las zonas menos desarrolladas de la Comunidad. El resto es literatura.

Si dos son los méritos de la reforma, dos son también los

principales defectos en que se está incurriendo a la hora de su aplicación práctica: burocratización y discriminación.

Muchas son las manifestaciones del espíritu burocrático que impregna buena parte de las actuaciones de los servicios de la Comisión. En la inmensa mayoría de las ocasiones, se mueven con gran agilidad y diligencia. Pero la obtención de las ayudas reviste a veces, no siempre, las características de una carrera de obstáculos, cuya última valla se convierte por arte de birlibirloque en la penúltima. Cuando se termina la negociación de los mapas de zonas beneficiarias, hay que elaborar unos planes, cuya virtualidad práctica queda oculta en el arcano de los despachos de Bruselas. Concluida la discusión de los marcos de apoyo comunitario, se pasa a la urgente elaboración de los programas operativos y a la presentación de solicitudes de ayudas. No ha tenido uno tiempo de ufanarse de la hazaña, y ya le están presionando para que los programas presentados al FEDER se transformen en plurifondos, última moda sustitutiva de los programas integrados, o para que se administre una parte de los recursos mediante el procedimiento de subvenciones globales. Cuando, por fin, se está convencido de que pronto se aprobará un programa, resulta que empiezan a llover peticiones de información adicional sobre su contenido. Finalmente, una vez aprobado, comienza el calvario de su seguimiento, la mayor parte de las veces realizado con visión tan burocrática como ineficaz, o de la demostración del cumplimiento del principio de adicionalidad...

Con todo, desde una óptica política, reviste mayor gravedad la discriminación de que son objeto los proyectos y programas que reciben subvenciones de algún Fondo Estructural. La discriminación consiste en la exigencia, en muchas ocasiones sin razón ni fundamento jurídico, del acatamiento de normas cuya aplicación se lleva de manera mucho más relajada y flexible para los proyectos que no reciben cofinanciación comunitaria, por una razón tan simple como que unos sí pasan y otros no por la mesa del "celoso" funcionario. La discriminación es particularmente evidente en materia de cumplimiento de la normativa sobre respeto de las reglas de la competencias, por mínima que sea; o en cuestiones medioambientales, tratando

de imponer el cumplimiento de unos criterios restrictivos que no se aplican a otros proyectos; o exigiendo la oferta en concurso público de obras excluidas de la normativa de mercados públicos...

El origen de ambos vicios, burocratización y discriminación es el mismo: la manera que tiene la Comisión de ejercer las nuevas competencias atribuidas por el Consejo. Es indudable que la Comisión ha ganado poder, pero el ejercicio que de él hace no está exento de críticas, aunque se ponga como pantalla el deseo de construir Europa.

Desde la óptica de un observador no del todo imparcial, pero relativamente desapasionado, y buen conocedor de las interioridades del tema que se está analizando, por haber participado directamente en las discusiones de la reforma de los Fondos y en su aplicación, podría decirse que hay cuestiones que avanzan a ritmo aceptable, mientras que otras llevan camino de quedar guardadas en el baúl de los recuerdos, a la espera de desempolvarlas con mejor fortuna.

Si se quiere construir Europa, no se puede ir contra los Estados que la integran, sino que hay que contar con ellos. Como decía A. Touraine, "Europa no existirá porque las fronteras económicas entre los Estados se destruyan por completo; existirá, si hay voluntad de hacer conjuntamente grandes cosas".

5. EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO (MAC) DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS DEL OBJETIVO N° 1

Entre la presentación de los Planes de Desarrollo Regional y la obtención efectiva de las ayudas del FEDER, la reforma de los Fondos Estructurales ha introducido un trámite antes inexistente, que es la negociación y elaboración del Marco de Apoyo Comunitario (MAC).

Se trata de una de las cuestiones más novedosas de la nueva etapa, que compendia al menos dos de los puntos prioritarios de la misma, como son la concreción de las necesidades expuestas en los PDR en un plan financiero indicativo y la participación de las regiones. Por otra parte, ha sido una ocasión en que la Comisión ha querido hacer valer, con acierto o visos de prepotencia, según los casos, algunas de las prerrogativas de que está investida. Son razones suficientes para dedicarle alguna atención en este trabajo.

El MAC se puede definir como el compromiso indicativo que contraen los Fondos Estructurales Comunitarios para financiar las acciones contempladas en el PDR que hayan sido seleccionadas a este fin, de común acuerdo entre las partes interesadas. Se deduce que:

- a) Implica que la Comisión de la CE ha efectuado una valoración de la estrategia y de las acciones de desarrollo regional propuestas en el PDR.
- b) Es el resultado de una negociación entre las administraciones que participan en la financiación de las inversiones previstas en el PDR, a los efectos de seleccionar cuáles de ellas serán cofinanciadas por los Fondos Estructurales. En el caso español, han participado en la negociación la Comisión de la CE, la Administración Central y las Comunidades Autónomas interesadas, bajo la coordinación de la Dirección General de Planificación, de la Secretaría de Estado de Hacienda.

- c) Es el marco de referencia de la cooperación financiera de los Fondos Estructurales para promover el desarrollo regional, debiendo atenderse las posteriores demandas de ayuda a las actuaciones inversoras (ejes de desarrollo) y cantidades pactadas.
- d) Es un documento de carácter indicativo y flexible, en el sentido de que podrá ser revisado, a iniciativa del Estado miembro o de la Comisión, de acuerdo con el Estado, en función de nuevos datos y de los resultados observados durante la ejecución del MAC.

5.1 LA ELABORACION DEL MAC

La elaboración del MAC ha sido un proceso arduo, a veces tenso y complicado de negociación, como sucede siempre que las necesidades de recursos son mucho mayores que las disponibilidades, con intereses no coincidentes entre las partes implicadas. La negociación en sentido estricto comenzó el 26 de mayo de 1989 y concluyó el 5 de septiembre del mismo año. La aprobación formal del MAC requiere el visto bueno del Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regional, tras lo cual el Comisario firma la Decisión correspondiente. Este Comité Consultivo se reunió en Bruselas los días 17 y 18 de octubre de 1989. La firma lleva fecha de 31 de octubre de 1989.

Una nota peculiar del caso español ha sido el desarrollo del proceso a tres bandas, debido a la intensa participación y plena cooperación de las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades Autónomas han venido colaborando con la Administración Central a través del Comité de Inversiones Públicas en la preparación del programa de inversiones públicas y del PDR. La novedad ha consistido en la ampliación de su participación a un proceso en que ha estado presente también la Comisión de la CE, bajo la coordinación y mediante convocatoria del Ministerio de Economía y Hacienda, como responsable de la coordinación de las instituciones españolas implicadas.

A nadie se le oculta el significado político de una negociación a tres bandas, en que una de ellas es la Comisión y otra las Comunidades Autónomas. Hay que señalar que, aparte de la importancia política señalada, por razones técnicas y de eficacia administrativa en la gestión y ejecución de las actuaciones previstas en el PDR y cofinanciadas por los Fondos Estructurales, era recomendable la participación de las Comunidades Autónomas.

Esta novedad había levantado una mezcla de expectativas y recelos, que la prosaica realidad de los hechos cotidianos se encargó de poner en su sitio. Las Comunidades Autónomas entraron en la negociación con la satisfacción y el talante de quien por primera vez se sienta a negociar con las autoridades comunitarias, a quienes podrían hacer llegar sus planteamientos y pretensiones sin la intermediación de la Administración Central. A lo largo del tiempo el entusiasmo inicial se fue atemperando, a medida que comprobaban lo difícil que a veces resulta convencer a la Comisión de cosas para ellos evidentes.

La Comisión tenía particular empeño en negociar directamente con las Comunidades Autónomas, iniciando un nuevo modelo en la gestión del FEDER, en que las regiones adquirirán un rango que antes no habían tenido. De esta actitud no cabe deducir que la Comisión recelara de la Administración Central como intérprete de los intereses de las Comunidades Autónomas. Las discusiones pusieron de manifiesto una sintonía entre las Comunidades Autónomas y la Administración Central seguramente inesperada por la Comisión.

La Administración Central dejó bien claro en todo momento que los únicos interlocutores de la Comunidad con capacidad jurídica son los Estados miembros, lo cual significa que no es posible ningún acuerdo entre las Comunidades Autónomas y la Comisión al margen de la Administración Central, más aún en una cuestión que afecta al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, como es su participación en el FEDER. A fuer de sincero, hay que reconocer que, antes de comenzar las negociaciones, la Administración Central mostró inconfesados recelos y opuso resistencia a la participación

de las Comunidades Autónomas en la negociación. Los celos se desvanecieron en cuanto se iniciaron las conversaciones, tanto por el nivel de colaboración de las regiones, como porque el margen de juego que dejaba la Comisión era tan estrecho en comparación con las ilusiones iniciales de las Comunidades Autónomas que se encontró discutiendo frente a dos partes, y no sólo frente a una, como hubiera sucedido si sólo hubiera estado presente la Administración Central.

La experiencia, en todo caso, no merece sino una valoración muy positiva, por el clima en que se han desarrollado las reuniones, por las razones técnicas apuntadas y porque las Comunidades Autónomas han tenido ocasión de conocer directamente cómo se desenvuelven los procesos negociadores con la Comisión, con discusiones y discrepancias, que no aparecen en los contactos que no pasan del nivel informativo o de actos protocolarios.

La elaboración del MAC ha pasado por las siguientes fases:

- a) Asignación global de recursos de los Fondos Estructurales a España.
- b) Distribución de los recursos entre los Fondos Estructurales.
- c) Reparto de los recursos de cada Fondo Estructural entre las instituciones participantes.
- d) Distribución por ejes de desarrollo (actuaciones).

La negociación atravesó por momentos difíciles, sobre todo a la hora de fijar la cantidad global de recursos de los tres Fondos asignada a España. Como puede verse en el cuadro 5.1, España recibirá a través del MAC 9.779 millones de ecus, equivalentes a 1.271.270 millones de pesetas. Representan el 27% de los recursos comunitarios distribuidos, que no son la totalidad de los que administrarán los tres Fondos, pues hay una parte que se reserva la Comisión para los programas que ponga en marcha ella directamente.

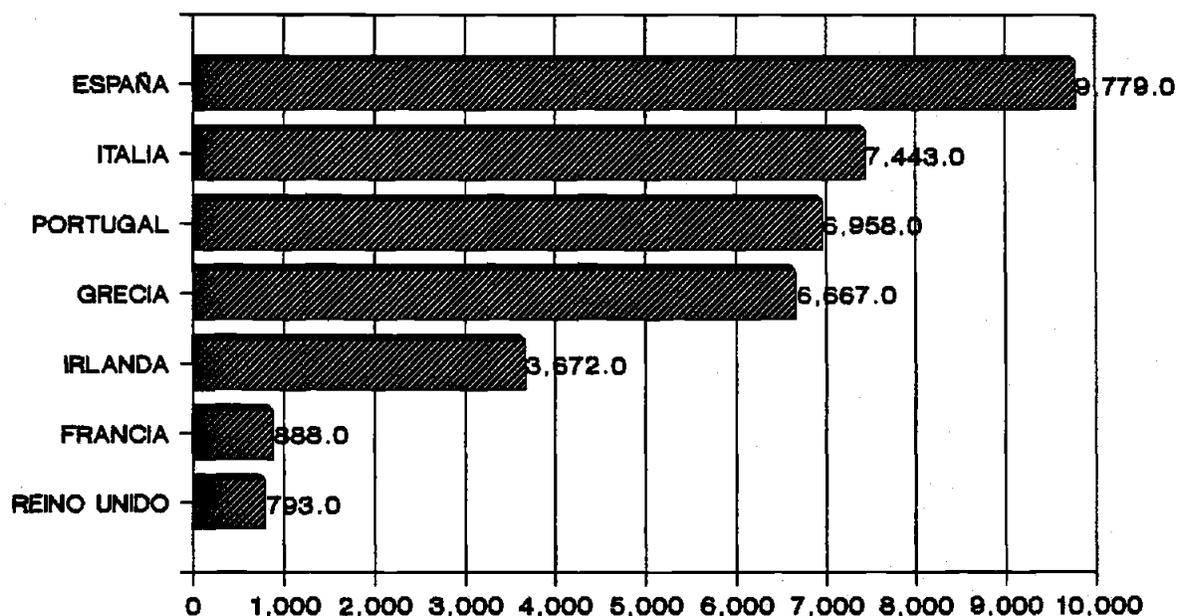
Cuadro 5.1

DISTRIBUCION DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N° 1

<u>Estado</u>	<u>M. Ecus</u>	<u>M. Ptas.</u>	<u>%</u>
España	9.779	1.271.270	27,0
Francia	888	115.440	2,5
Grecia	6.667	866.710	18,4
Irlanda	3.672	477.360	10,1
Italia	7.443	967.590	20,6
Portugal	6.958	904.540	19,2
Reino Unido	793	103.090	2,2
Total	36.200	4.706.000	100,0

Nota: El tipo de cambio adoptado es 1 ecu = 130 Pesetas.

**DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS
DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.1**
(M.ECUS)



El artículo 12 del Reglamento Marco establece en su punto 6 que, con miras a facilitar la programación de las intervenciones en las zonas elegibles, la Comisión establecerá para un período de cinco años, y a título indicativo, el reparto por Estados miembros del 85% de los créditos de compromiso del FEDER. La distribución debe basarse en los criterios socioeconómicos que determinen la elegibilidad de las regiones y zonas que pueden recibir ayudas del FEDER, garantizando, al mismo tiempo, que el objetivo de duplicar los créditos destinados a las regiones comprendidas en el objetivo nº 1 se traduzca en un crecimiento sustancial de la intervención en dichas regiones, en particular en las regiones menos prósperas.

Con esta apoyatura jurídica, la Comisión adoptó el 25 de enero de 1989 una Decisión, por la que se distribuye de forma indicativa entre los Estados miembros el 85% de los créditos de compromiso del FEDER relativos al objetivo nº 1, que deberían alcanzar aproximadamente el 80% de los recursos del Fondo.

El reparto indicativo es el que refleja el cuadro 5.2, en el cual se efectúa también la comparación con la distribución real. Las desviaciones que se observan son particularmente significativas en contra de España y a favor de Irlanda. Entre el reparto indicativo y la asignación real mediaron pocos meses y la volubilidad de la Comisión, a quien hay que achacar las diferencias que pone en evidencia el cuadro 5.2, por más que trate de disculparse con la obligación que impuso a los países de repartir por fondos la asignación que correspondía al Estado, en lugar de hacerlo ella, como estaba inicialmente previsto.

España presionó para allegar más recursos. Pero, aunque no se consiguió una cifra mayor, hay que tener en cuenta que es el Estado con asignación más alta, con 6,4 puntos por encima de su inmediato seguidor, Italia, que recibe el 20,6%. La fuerte cantidad global queda, sin embargo, matizada al ponerla en relación con el número de habitantes. En este caso, Irlanda es el Estado más favorecido (índice 200), quedando España con el índice 84,5 en relación a la media comunitaria (ver cuadro 5.3).

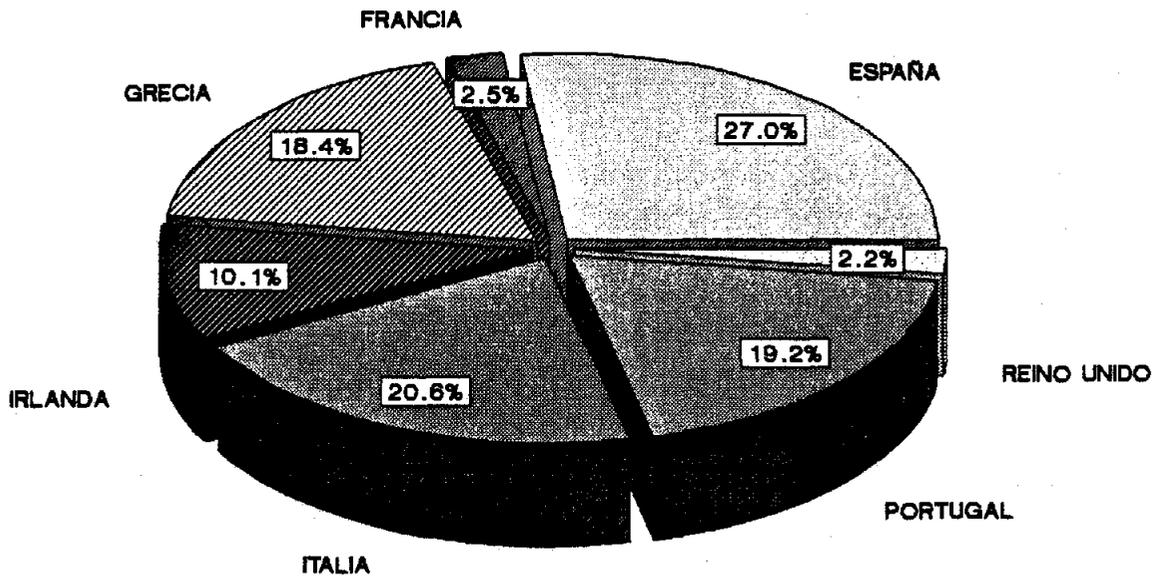
Cuadro 5.2

DISTRIBUCION PORCENTUAL ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS
DEL 85% DE LOS CREDITOS DE COMPROMISO FEDER
A DESTINAR AL OBJETIVO N° 1

(Porcentajes)

1989-1993			
<u>Estado miembro</u>	<u>Distribución indicativa(A)</u>	<u>Distribución real (B)</u>	<u>Diferencia (B) - (A)</u>
Alemania	-	-	-
Bélgica	-	-	-
Dinamarca	-	-	-
España	32,6	29,6	-3,0
Francia	2,1	1,9	-0,2
Grecia	16,2	17,5	1,3
Irlanda	5,4	7,9	2,5
Italia	24,5	23,6	-0,9
Luxemburgo	-	-	-
Países Bajos	-	-	-
Portugal	17,5	17,8	0,3
Reino Unido	1,7	1,7	-
Total	----- 100,0	----- 100,0	----- 0,0

**DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS
DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.1**

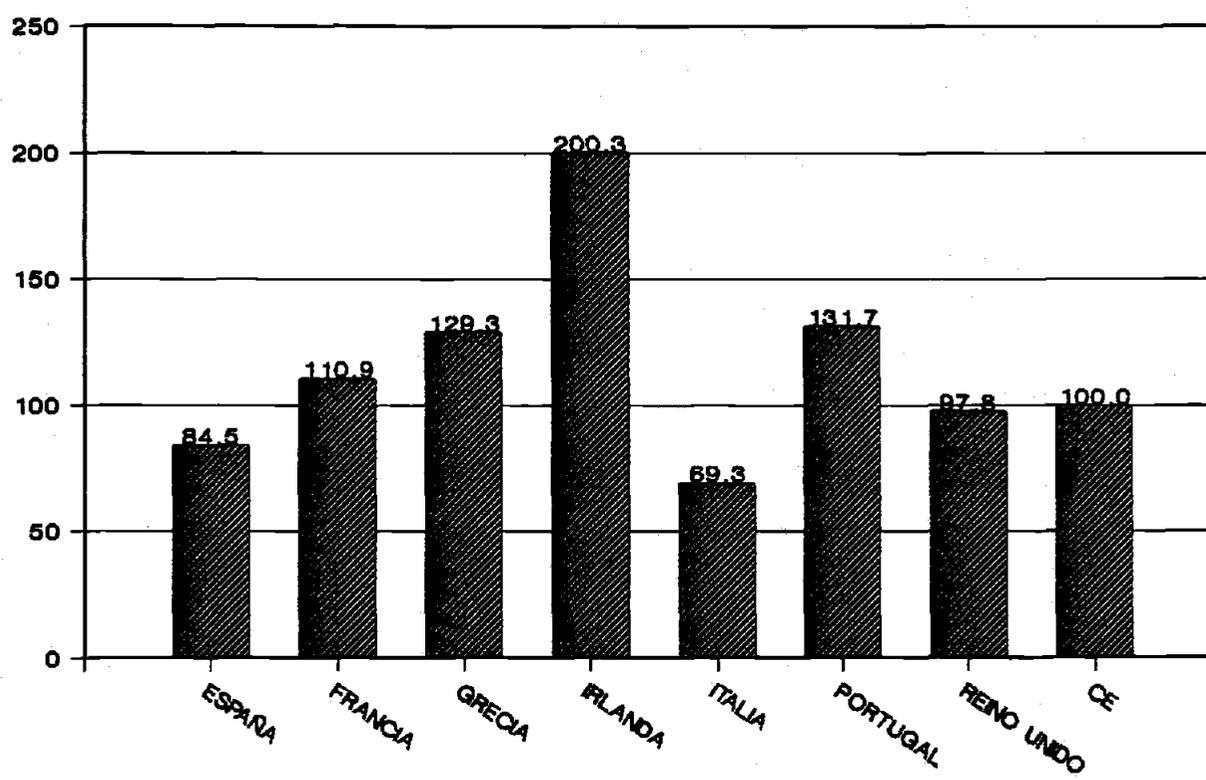


Cuadro 5.3

DISTRIBUCION DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N° 1

Estado	M. Ecus	Hab.Reg. Objet.n°1	Por habitante	
			Ecus/hab.	Indice
España	9.779	22.364.865	437,2	84,5
Francia	888	1.547.170	574,0	110,9
Grecia	6.667	9.959.416	669,4	129,3
Irlanda	3.672	3.542.576	1.036,5	200,3
Italia	7.443	20.760.989	358,5	69,3
Portugal	6.958	10.206.349	681,7	131,7
Reino Unido	793	1.566.731	506,1	97,8
Total	36.200	69.948.096	517,5	100,0

**DISTRIBUCION DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO Nº 1
(Indice ecus por habitante CE=100)**



El paso siguiente a dar fue distribuir entre los diferentes Fondos la dotación española, que debería formar parte de la propuesta negociadora de la Comisión. No se descubre ningún secreto diciendo que la Comisión fue incapaz de llevar su oferta a los Estados miembros más allá de la fijación de las ayudas globales para el conjunto de los tres Fondos. Problemas de pérdida o ganancia relativa de protagonismo de uno u otro Fondo, medido en términos de cuantía, hizo imposible que cumpliera una función que tiene encomendada dentro de sus competencias. En el caso español, los Ministerios afectados fueron los encargados de llevar a buen término en unas horas lo que la Comisión no pudo hacer en varios meses.

Como puede verse en el cuadro 5.4, en el reparto interno corresponde al FEDER el 63,4%; al FSE, el 24,0% y al FEOGA-0, el 12,6%. La cifra resultante para el FEDER, 805.870 millones de pesetas, es algo inferior a la que hubiera correspondido a España (839.765 millones de pesetas) aplicando el 32,6% a los recursos previsibles del FEDER desde ahora a 1993 (29.140 millones de ecus), de los cuales el 80% debe concentrarse en las regiones del objetivo nº 1, repartiéndose a priori entre los Estados miembros el 85%. No obstante, era el único mecanismo para mejorar las disponibilidades de los otros dos Fondos, cuya dotación es muy inferior a la del Fondo Regional.

Conocidas las cifras del FEDER, se procedió a repartirlas por instituciones. A efectos internos, este ha sido uno de los pasos más delicados, si no el más delicado. En efecto, es sabido que hasta aquí el acceso de las Comunidades Autónomas al FEDER ha estado vinculado a su FCI y condicionado por una cuantía máxima del 30% de su Fondo. Paralelamente al desarrollo de las negociaciones del MAC, se había llegado a un principio de acuerdo para reformar el FCI y desvincular de él la parte del FEDER disponible para las Comunidades Autónomas. El nuevo funcionamiento del FCI ha quedado regulado por la Ley 29/1990, de 26 de diciembre.

Cuadro 5.4

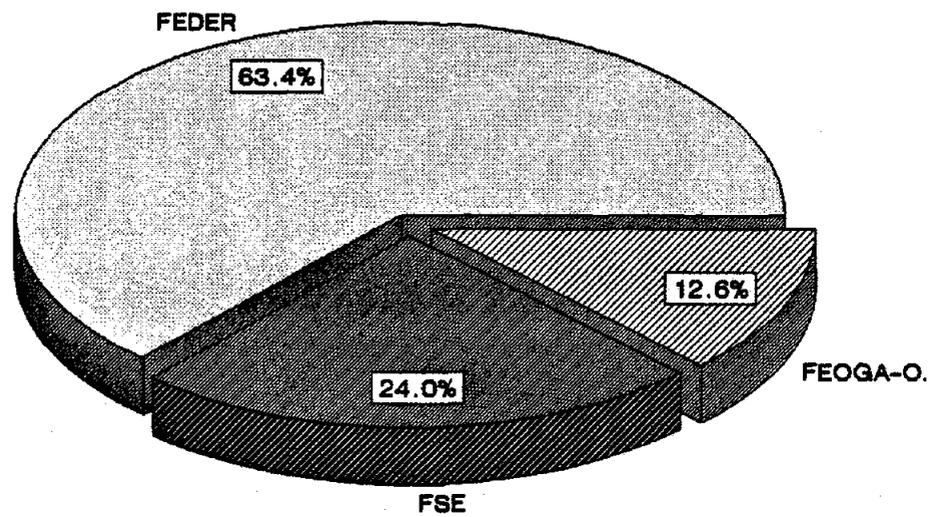
ASIGNACION DE FONDOS ESTRUCTURALES PARA LAS REGIONES DE ESPAÑA MENOS**DESARROLLADAS (OBJETIVO N° 1) SEGUN EL MAC 1989-1993**

<u>Fondo</u>	<u>Millones Ecus</u>	<u>Millones Pts.</u>	<u>%</u>
FEDER	6.199	805.870	63,4
FSE	2.348	305.240	24,0
FEOGA-0	1.232	160.160	12,6
	-----	-----	-----
SUMA	9.779	1.271.270	100,0

NOTA. Estas cifras no incluyen las asignaciones que reciba España con cargo a los recursos de los Fondos de libre disposición de la Comisión (en el caso del FEDER, el 15% de su dotación).

Nota: El tipo de cambio adoptado es 1 ecu = 130 pts.

**ASIGNACION DE FONDOS ESTRUCTURALES
PARA LAS REGIONES DE ESPAÑA MENOS DESARROLLADAS
(OBJETIVO N.1) SEGUN EL MAC 1989-1993**



Como puede verse en el Cuadro 5.5, se deja para las Comunidades Autónomas el 33,8% del FEDER español, porcentaje superior al anterior a la reforma de los Fondos Estructurales, que, con datos de 1989, oscila alrededor del 30%. Según constará en el MAC, el 7% se reserva para las Corporaciones Locales. Del 59,2% restante previsto para la Administración Central, se tiene intención de destinar alrededor del 8% a las Empresas Públicas.

En el Cuadro 5.6 se recogen las cifras y el porcentaje correspondiente a cada región. Debe tenerse en cuenta que el reparto se basa en la propuesta de la Comisión y que no obedece a una regla estadística estricta. La Administración Central hizo alguna sugerencia de modificación a la propuesta de la Comisión, para evitar oscilaciones excesivas en relación a la situación actual, que fue tenida en cuenta.

Las Comunidades Autónomas han aceptado el reparto que figura en el Cuadro 5.6. De todos modos, durante la negociación España dejó bien claro que el MAC no condicionaría la futura Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, sino al contrario. Si la nueva Ley lo hubiera hecho inevitable, habría que haber revisado este aspecto del MAC. Pero no ha sido necesario.

Finalmente, el cuadro 5.7 recoge la distribución del FEDER español por ejes de desarrollo. A juicio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, el número de ejes es excesivo, lo cual hace que la cifra de cofinanciación del FEDER en favor de algunos ejes sea demasiado baja, no tanto en el caso de la Administración Central, como en el de las regiones. Esto puede plantear en el futuro algún problema de gestión, pero no fue posible obtener de la Comisión una reducción del número de ejes.

El MAC regionaliza las actuaciones del FEDER en la parte correspondiente a las Comunidades Autónomas, no así en la de la Administración Central. No obstante, la Administración Central está trabajando actualmente en regionalizar también a título indicativo

Cuadro 5.5

DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS ESPAÑOLAS DEL FEDER**PROGRAMADA PARA EL PERIODO 1989-1993**

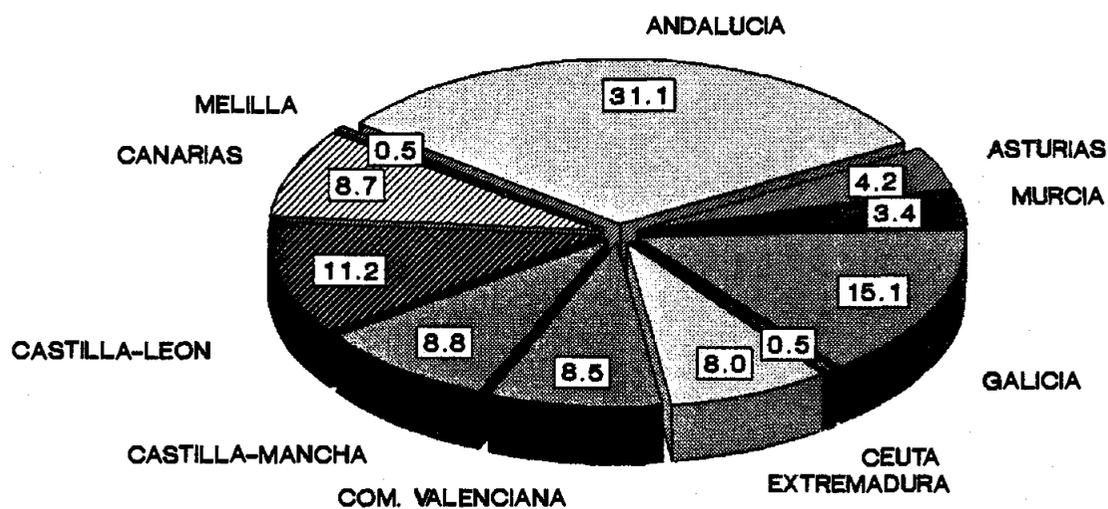
Institución	Millones de Pesetas	%
-----	-----	-----
Ministerios	412.630	51,2
Comunidades Autónomas	272.350	33,8
Empresas Públicas	64.470	8,0
Corporaciones Locales	56.420	7,0
	-----	-----
SUMA	805.870	100,0

Cuadro 5.6

RECURSOS DEL FEDER PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL OBJETIVO N° 1.SEGUN EL MAC 1989-1993

Comunidad Autónoma	Millones de Pts.	%
-----	-----	-----
Andalucía	84.700	31,1
Asturias	11.439	4,2
Canarias	23.694	8,7
Castilla y León	30.503	11,2
Castilla-La Mancha	23.967	8,8
Comunidad Valenciana	23.150	8,5
Extremadura	21.788	8,0
Galicia	41.125	15,1
Murcia	9.260	3,4
Ceuta	1.362	0,5
Melilla	1.362	0,5
	-----	-----
TOTAL	272.350	100,0

RECURSOS DEL FEDER
PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL OBJETIVO N.1
SEGUN EL MAC 1989-1993
(En porcentaje sobre el total)



CUADRO 5.7
DISTRIBUCION FEDER OBJETIVO 1

	<u>Admon. Central</u>		<u>CC.AA</u>		<u>TOTAL</u>	
	<u>M.ptas</u>	<u>%</u>	<u>M.ptas</u>	<u>%</u>	<u>M.ptas</u>	<u>%</u>
<u>Infraest. de comunic.</u>	<u>290,768.4</u>	<u>54.50</u>	<u>127,753.5</u>	<u>46.91</u>	<u>418,521.9</u>	<u>51.93</u>
1. Autovías y carret.	160,056.0	30.00	106,955.8	39.27	267,011.8	33.13
2. Ferrocarriles	81,095.0	15.20	1,581.0	0.58	82,676.0	10.26
3. Puertos	5,335.2	1.00	7,659.1	2.81	12,994.3	1.61
4. Aeropuertos	13,338.0	2.50	75.7	0.03	13,413.7	1.66
5. Vías navegables	0.0	0.00	0.0	0.00	0.0	0.00
6. Otros medios de transp.	0.0	0.00	2,339.7	0.86	2,339.7	0.29
7. Telecomunicaciones	30,944.2	5.80	9,142.3	3.36	40,086.5	4.97
<u>Industria, artesanado y servicios a empresas</u>	<u>53,352.0</u>	<u>10.00</u>	<u>37,188.9</u>	<u>13.65</u>	<u>90,540.9</u>	<u>11.24</u>
1. Ayudas a la ind. y art.	32,011.2	6.00	16,401.7	6.02	48,412.9	6.01
2. Ayudas a los serv. a emp.	4,801.7	0.90	4,352.1	1.60	9,153.8	1.14
3. Desarrollo local	6,935.8	1.30	10,136.2	3.72	17,072.0	2.12
4. Zonas indust. y art.	9,603.4	1.80	6,299.0	2.31	15,902.3	1.97
<u>Turismo</u>	<u>10,670.4</u>	<u>2.00</u>	<u>13,082.1</u>	<u>4.80</u>	<u>23,752.5</u>	<u>2.95</u>
1. Ayudas a las inv. turist.	0.0	0.00	9,051.2	3.32	9,051.2	1.12
2. Valorización de recursos cult. de int. turístico	10,670.4	2.00	4,030.8	1.48	14,701.2	1.82
<u>Valorización de rec. agrícolas y desarrollo rural</u>	<u>16,005.6</u>	<u>3.00</u>	<u>11,193.8</u>	<u>4.11</u>	<u>27,199.4</u>	<u>3.38</u>
<u>Infraest. de apoyo a las activ. económicas</u>	<u>144,050.4</u>	<u>27.00</u>	<u>71,577.3</u>	<u>26.28</u>	<u>215,627.7</u>	<u>26.76</u>
1. Agua	58,687.2	11.00	27,117.3	9.96	85,804.5	10.65
2. Energía	10,670.4	2.00	4,573.2	1.68	15,243.6	1.89
3. Protec. y mejora medio amb.	45,349.2	8.50	29,152.1	10.70	74,501.3	9.24
4. Investig. desarr. e innov.	10,670.4	2.00	5,505.1	2.02	16,175.5	2.01
5. Equipamientos de formación	10,670.4	2.00	2,834.6	1.04	13,505.0	1.68
6. Equipamientos de salud	8,002.8	1.50	2,395.0	0.88	10,397.8	1.29
<u>Valorización de recursos humanos</u>	<u>16,005.6</u>	<u>3.00</u>	<u>8,703.4</u>	<u>3.20</u>	<u>24,709.0</u>	<u>3.07</u>
<u>Asistencia técnica y monitoraje</u>	<u>2,667.6</u>	<u>0.50</u>	<u>2,851.1</u>	<u>1.05</u>	<u>5,518.7</u>	<u>0.68</u>
	533,520.0	100.0	272,350.0	100.0	805,870.0	100.0

esta porción del FEDER, como guía y método de programación interna, al margen del MAC.

Dos notas destacan en los datos del Cuadro. La primera es la diferente estructura de gasto cofinanciable por los Fondos Estructurales en la Administración Central y en las Comunidades Autónomas, que está influida por la distribución de competencias entre los dos niveles de gobierno. La segunda es la importancia que adquieren las infraestructuras en general y las comunicaciones en particular.

Se presentan en el Cuadro 5.8 las tasas de contribución que pueden aplicarse a cada eje, en términos de porcentaje sobre la financiación pública aportada por los poderes públicos del Estado miembro. El máximo alcanzable fijado en los Reglamentos es el 75% como norma general, salvo en las inversiones que generen ingresos. La aplicación de una tasa inferior supondría un grave problema, si afectara a la cuantía total de los recursos obtenibles. Pero, dado que estos están fijados, la única consecuencia es la de tener que someter a la aprobación de los Fondos una cantidad mayor o menor de inversiones para conseguir la ayuda fijada en el MAC.

5.2 VALORACION DE UNA EXPERIENCIA NEGOCIADORA

Una valoración de urgencia sobre la negociación del MAC y sobre el MAC en sí mismo arroja el siguiente resultado:

- La asignación global a España es la más alta de la CE, por lo cual era difícil elevarla más. Sin embargo, en relación al número de habitantes es una de las más bajas de la Comunidad.
- Cualquier mejora de los recursos del FEDER tendría que haber sido a costa de los otros dos Fondos, cuya dotación es ya bastante inferior a la del FEDER.
- Se desconocen los criterios seguidos por la Comisión para distribuir los recursos entre los Estados afectados. El primer

Cuadro 5.8

MARCO COMUNITARIO DE APOYOTASAS DE CONTRIBUCION APLICABLES A LAS AYUDAS DEL FEDER(% DE LA FINANCIACION PUBLICA NACIONAL)

EJES	%
INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIONES	
1. Carreteras	60
2. Ferrocarriles	50
3. Puertos	50
4. Aeropuertos	50
5. Vías Navegables	--
6. Otros medios de transporte	50
7. Telecomunicaciones	35 - 55 ⁽¹⁾
INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	
1. Ayudas a la industria	50
2. Ayudas a los servicios a empresas	50
3. Desarrollo local	60
4. Zonas industriales	60
TURISMO	
1. Ayuda a las inversiones turísticas	50
2. Valorización de recursos culturales de interés turístico	60
VALORACION DE RECURSOS AGRICOLAS Y DESARROLLO RURAL	
1. Mejora de las condiciones de producción	55 - 65 ⁽²⁾
2. Protección del medio y conservación de recursos naturales	55 - 50 ⁽²⁾
3. Reorientación de la producción y mejora de la calidad	55 - 65 ⁽²⁾

Cuadro 5.8 (Continuación)

TASAS DE CONTRIBUCION APLICABLES A LAS AYUDAS DEL FEDER**(% DE LA FINANCIACION PUBLICA NACIONAL)**

EJES	%
INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA	
1. Agua	55
2. Energía	35 - 55 ⁽¹⁾
3. Medio Ambiente	60
4. Investigación, desarrollo, innovación	60
5. Equipamientos de formación	60
6. Equipamientos de salud	60
VALORIZACION DE RECURSOS HUMANOS	
1. Acciones directamente vinculadas a los ejes de desarrollo	55 - 65 ⁽³⁾
2. Acciones multiejes	55 - 65 ⁽³⁾
3. Acciones contempladas por el art. 1 (5) y 1 (6) del Regl. 4255/88	55 - 65 ⁽³⁾

(1) La tasa del 55% se aplicará a las acciones de los programas comunitarios STAR y VALOREN.

(2) Tasa de contribución del FEOGA-0.

(3) Tasa de contribución aplicable por el FSE.

proyecto de reparto se basó en criterios objetivables. A partir del conocimiento que cada Estado tuvo de su posición relativa, se desencadenaron presiones políticas sobre la Comisión, que, en situaciones de este tipo, no permanece insensible. El resultado ha sido que la pretendida transparencia y objetividad inicial se ha visto oscurecida, como consecuencia de las presiones.

- La propuesta de la Comisión de asignación por ejes de desarrollo dista mucho en algunos aspectos, sobre todo en materia de infraestructuras, del contenido del PDR.

- Dos aspectos a destacar a nivel interno son:
 - . la buena coordinación de los Ministerios españoles implicados y
 - . la positiva participación y colaboración de las Comunidades Autónomas.

- La distribución por ejes de desarrollo constituye un buen ejercicio de programación previa de las ayudas del FEDER, tanto a nivel sectorial como regional. No obstante, debido al excesivo número de ejes, pueden plantearse algunos problemas de gestión para las Comunidades Autónomas, pues será necesario presentar al menos un proyecto en cada eje que tenga una cifra asignada, cuando, sin este condicionante, podrían obtenerse las mismas ayudas con muchos menos proyectos.

- La elaboración del Plan de Desarrollo Regional de España 1989--1993 (PDR) ha sido un interesante ejercicio de reflexión sobre la problemática regional española, en el contexto de la Europa comunitaria, de definición de una estrategia de política regional y de búsqueda de soluciones. No puede afirmarse, sin embargo, que la Comisión se haya dejado guiar por el PDR y las propuestas de actuación que contiene para preparar su oferta de distribución del FEDER español por ejes de desarrollo. Da la impresión de que la Comisión ha cortado sus propuestas por el mismo patrón, sin detenerse a analizar las peculiaridades de

cada Estado y de cada región. Buen ejemplo de aplicación general del mismo rasero es la enumeración de ejes de desarrollo, idéntica para todos los casos, sin que haya sido posible hacer adaptaciones en función de los problemas reales de cada situación.

6. EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS REGIONES Y ZONAS ESPAÑOLAS DEL OBJETIVO N° 2

6.1 INTRODUCCION

La experiencia adquirida a lo largo de la negociación del marco de apoyo comunitario para las regiones españolas del objetivo n° 1 (MAC-1) fue un buen punto en que apoyar la estrategia negociadora para las zonas del objetivo n° 2 (MAC-2). Por parte española, la coordinación correspondió a la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, a quien ya se había encomendado la responsabilidad de la elaboración del Plan de Reversión Regional y Social (PRR), con la participación de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de las siete Comunidades Autónomas afectadas: Aragón, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja. Por parte comunitaria, ejerció la coordinación la Dirección General de Política Regional (DG XVI), participando la Dirección General de Asuntos Sociales (DG V). Téngase en cuenta que en este objetivo participan sólo dos fondos estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo.

La negociación discurrió a lo largo de varias reuniones con diferentes partícipes (Administración Central con la Comisión, Administración Central con las Comunidades Autónomas y Administración Central con la Comisión y con las Comunidades Autónomas), unas veces en Madrid y otras en Bruselas, sin contar múltiples intercambios de otra naturaleza, como los documentales, ni las reuniones internas de la Administración Central o de la Comisión de la CE.

Los puntos más relevantes del MAC-2 son los siguientes:

- a) Asignación por Estados miembros de la cifra total de recursos reservados para el objetivo n° 2.
- b) Recursos para España por el objetivo n° 2 y su distribución por Fondos.

- c) Reparto institucional de la asignación para España.
- d) Cantidades reservadas a las Comunidades Autónomas para financiar iniciativas en su ámbito competencial.
- e) Actividades prioritarias de intervención de los Fondos.

La negociación del MAC-2 comenzó formalmente el 21 de septiembre de 1989, precedida de una reunión informal y previa el 28 de julio del mismo año.

A los efectos de poder apreciar que la negociación no fue fácil, conviene tener en cuenta que el MAC-2 español fue el único que quedó pendiente de aprobación en la reunión del Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regional celebrado en Bruselas los días 11 y 12 de diciembre de 1989. El Gobierno español dio su conformidad mediante carta de fecha 15 de enero de 1990, firmando el Comisario de Política Regional, el británico Millan, la correspondiente decisión el 14 de marzo de 1990, después de una ronda de consultas escritas entre los Estados miembros.

6.2 ASIGNACION DE RECURSOS DEL OBJETIVO N° 2 POR ESTADOS MIEMBROS

Igual que sucedió en el MAC-1, las asignaciones efectuadas por la Comisión a título indicativo entre los Estados miembros están valoradas en ecus constantes de 1989. El cómputo a precios constantes no es ninguna novedad, pero sí lo es la futura utilización habitual del ecu, unidad de cuenta en que se expresarán los importes de las decisiones, de los compromisos y de los pagos de la Comisión, según el artículo 22 del Reglamento (CEE) n° 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, conocido como reglamento de coordinación. El uso del ecu en las aplicaciones de los fondos estructurales debe interpretarse como una manifestación de la voluntad de ir introduciendo paulatina y progresivamente hábitos monetarios comunitarios.

A diferencia de los MAC-1, que tienen una duración de cinco años, las ayudas concedidas a actuaciones localizadas en zonas del objetivo nº 2 se planificarán y llevarán a la práctica sobre una base trienal, según establece el artículo 9.6 del reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988 (reglamento marco), dado que, según el punto 7 del mismo artículo, tres años después de la entrada en vigor de dicho reglamento, es decir, desde el 1 de enero de 1992, el Consejo podrá modificar los criterios que sirven para delimitar las zonas del objetivo nº 2, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Esta particularidad tiene también su reflejo en el reglamento (CEE) nº 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988 (reglamento del FEDER), cuyo artículo 2.3 in fine recomienda que, como regla general, los Planes de Reversión Regional y Social tengan una duración de tres años, con posible actualización anual.

El Plan de Reversión Regional y Social presentado por el Gobierno español se refiere al período 1989-1993, por coherencia con los planteamientos estratégicos y temporales del Plan de Desarrollo Regional. A este respecto, téngase en cuenta que España es el único Estado que, teniendo una participación importantísima en el objetivo nº 1, también participa significativamente en el objetivo nº 2. El MAC-2, sin embargo, abarca el período 1989-1991 en todas las regiones de todos los Estados del objetivo nº 2.

El cuadro 6.1 refleja la distribución de cada fondo por Estados miembros entre 1989 y 1991. De los 7.205 millones de ecus previstos para el período quinquenal 1989-1993, al cabo del cual se debe haber alcanzado la duplicación de los recursos de los fondos estructurales, 2.805 millones (el 38,93%) se reservan para los dos últimos años. Otros 500 millones (el 6,94%) se destinarán a financiar iniciativas de la Comisión. Son 3.900 millones de ecus (54,13%) los que se reparten entre los Estados miembros. Tres cuartas partes de esta cifra corresponde al FEDER y un cuarto al FSE.

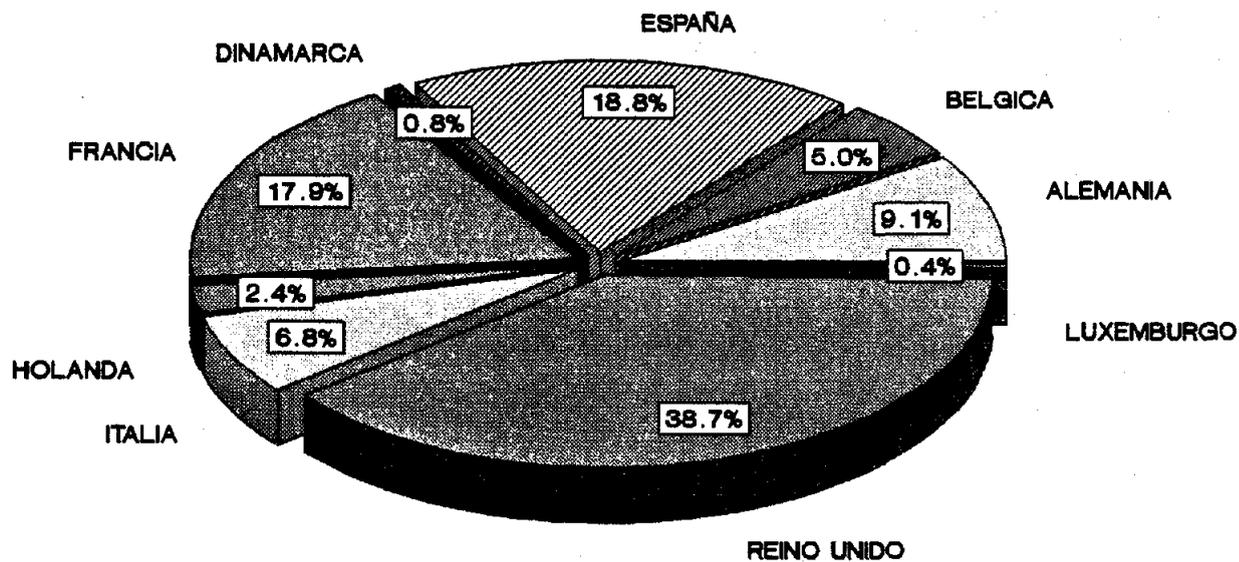
Las cantidades previstas para el objetivo nº 2 son muy inferiores a las del objetivo nº 1, cuyas necesidades son mucho más

CUADRO 6.1

**DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LOS MARCOS DE APOYO COMUNITARIO DEL
OBJETIVO Nº 2 (1989-1991) (Millones de ecus)**

ESTADO MIEMBRO	FEDER		FSE		TOTAL	
	MILL.ECUS	%	MILL.ECUS	%	MILL.ECUS	%
ALEMANIA	247,4	8,5	107,6	10,9	355,0	9,1
BELGICA	145,0	5,0	50,0	5,1	195,0	5,0
DINAMARCA	19,6	0,7	10,4	1,1	30,0	0,8
ESPAÑA	576,0	19,8	159,0	16,1	735,0	18,8
FRANCIA	514,5	17,7	185,5	18,8	700,0	17,9
GRECIA	-	-	-	-	-	-
HOLANDA	56,7	1,9	38,3	3,9	95,0	2,4
IRLANDA	-	-	-	-	-	-
ITALIA	179,0	6,1	86,0	8,7	265,0	6,8
LUXEMBURGO	15,0	0,5	-	-	15,0	0,4
PORTUGAL	-	-	-	-	-	-
REINO UNIDO	1.158,0	39,8	352,0	35,6	1.510,0	38,7
SUMA	2.911,2	100,0	988,8	100,0	3.900,0	100,0
RESERVA PARA INICIATIVAS COMUNITARIAS	-	-	-	-	500,0	-
RESERVA PARA EL PERIODO 1992-1993	-	-	-	-	2.805,0	-
TOTAL	-	-	-	-	7.205,0	-

DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LOS MARCOS DE APOYO
COMUNITARIO DEL OBJETIVO Nº 2 (1989-1991)
(Porcentajes)



perentorias en orden a la consecución de la cohesión económica y social. Uno de los principios inspiradores de la reforma de los fondos estructurales es precisamente la concentración de esfuerzos en las regiones atrasadas. La traslación de este principio a términos cuantitativos ha llevado a la Comisión de la CE a destinar a las regiones menos desarrolladas el 63,5% de los 60.315 millones de ecus previstos como recursos totales del conjunto de los fondos para el período 1989-1993. A las regiones industriales en declive (objetivo nº 2) se asigna el 11,9%.

La diferencia es también muy fuerte si la comparación se hace poniendo en relación la cifra total con el número de habitantes, pues desde los 517 ecus por habitante del objetivo nº 1 se baja a 73 en el objetivo nº 2.

En cifras absolutas, destaca el montante del Reino Unido, con el 38,7% del total repartido para zonas de este objetivo. España es el segundo país, pero a una distancia notable, con el 18,8%, seguida de cerca por Francia, a quien corresponde el 17,9%. A partir del cuarto Estado en orden de importancia (Alemania, con el 9,1%), se descende a participaciones de un solo dígito.

Basta pasar al cuadro 6.2 para colocar en su justo término cualquier incitación a arrebatos de entusiasmo que pudiera tentar a un observador español. En efecto, al poner en relación la asignación de cada Estado con la población beneficiaria, España descende al cuarto puesto. Ahora bien, obsérvese que los que ocupan los dos primeros lugares (Dinamarca y Luxemburgo) suman una cantidad de ecus 16 veces inferior a la española, que casi cuatriplica a la de Bélgica, situada en el tercer puesto en ecus por habitante. El Reino Unido consigue mantener una dotación por habitante superior a la media del objetivo nº 2, lo cual es muy significativo y meritorio, cuando la cantidad absoluta es la más elevada de todos los Estados.

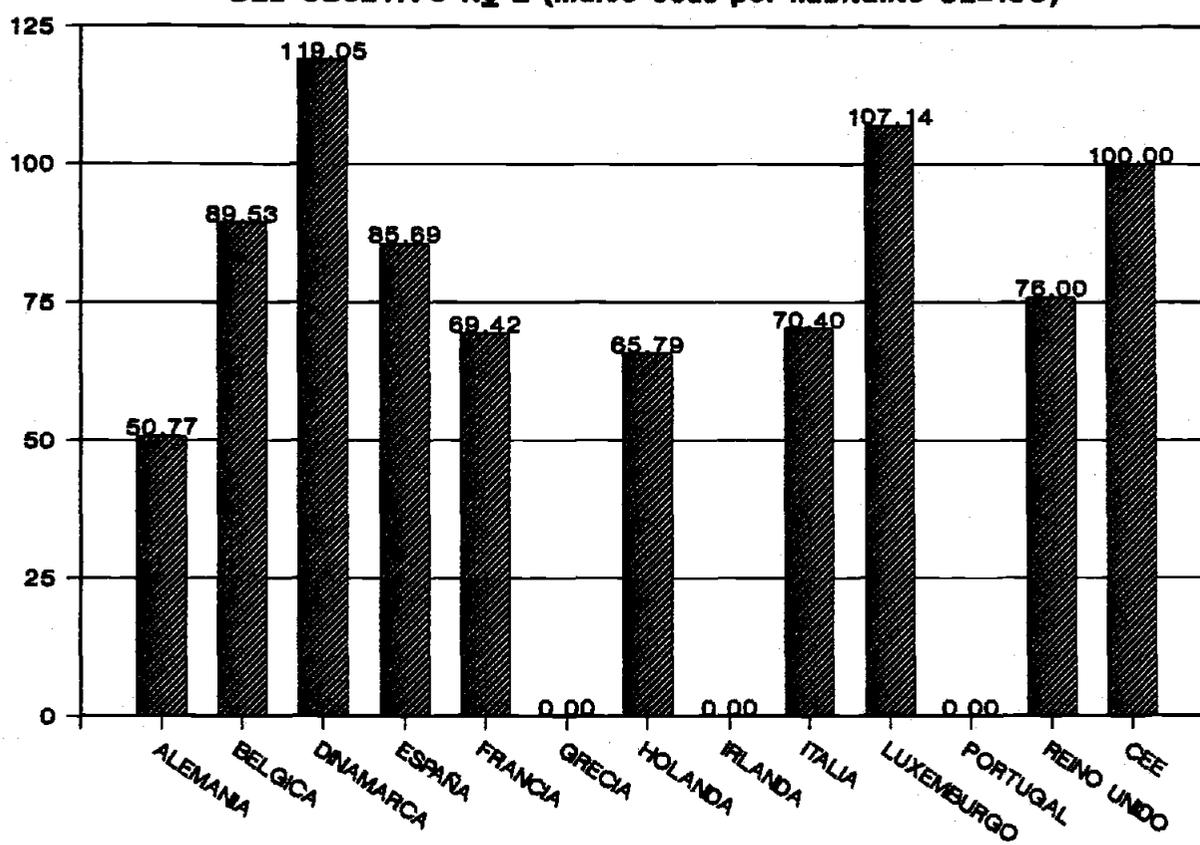
Independientemente del lugar que corresponda a no importa qué Estado, el recorrido del indicador de dotación por habitante (desde el índice 69 hasta el 163, siendo 100 la media comunitaria)

CUADRO 6.2

DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LA POBLACION DE
LAS ZONAS DEL OBJETIVO Nº 2 (Millones de ecus)

ESTADO MIEMBRO	TOTAL MILL. ECUS	HABITANTES	ECUS/HABIT.	INDICE
ALEMANIA	355,0	6.992.000	50,77	69,39
BELGICA	195,0	2.178.000	89,53	122,36
DINAMARCA	30,0	252.000	119,05	162,70
ESPAÑA	735,0	8.577.000	85,69	117,11
FRANCIA	700,0	10.084.000	69,42	94,87
GRECIA	-	-	-	-
HOLANDA	95,0	1.444.000	65,79	89,91
IRLANDA	-	-	-	-
ITALIA	265,0	3.764.000	70,40	96,22
LUXEMBURGO	15,0	140.000	107,14	146,43
PORTUGAL	-	-	-	-
REINO UNIDO	1.510,0	19.868.000	76,00	103,87
TOTAL	3.900,0	53.299.000	73,17	100,00

**DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LA POBLACION DE LAS ZONAS
DEL OBJETIVO N^o 2 (Indice ecus por habitante CE=100)**



parece excesivo. La Comisión, que pregona la utilización de la población beneficiaria como principal criterio de reparto, debe haber introducido indicadores correctores potentes para llegar a resultados tan significativamente alejados de la media.

Conviene recordar que la Comisión había adoptado con anterioridad, por imperativo legal, una decisión, en virtud de la cual se hacía un reparto indicativo entre los Estados miembros de los recursos del FEDER. El artículo 12.6 del reglamento marco dice que, con miras a facilitar la programación de las intervenciones en las zonas en que pueda actuar el FEDER, la Comisión establecerá para un período de cinco años, y a título indicativo, el reparto por Estados miembros del 85% de los créditos de compromiso de este fondo. Según el artículo 13 del reglamento del FEDER, la Comisión debería haber adoptado la decisión antes del 1 de enero de 1989, pero se retrasó ligeramente, por razones fácilmente comprensibles, dadas las implicaciones político-financieras de la materia. El 8 de marzo de 1989 se aprobó la decisión (89/289/CEE), por la que se fija la distribución indicativa entre los Estados miembros del 85% de los créditos de compromiso del FEDER relativos al objetivo nº 2, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 26 de abril siguiente.

Como puede comprobarse en el cuadro 6.3, entre la decisión citada, que se refiere a un reparto indicativo para el período 1989-1993, y la del 25 de octubre de 1989, fecha en que el Colegio de Comisarios aprobó el reparto por Estados, que implica un reparto efectivo para los años 1989-1991, comunicada al Gobierno español con fecha 27 de noviembre del mismo año, hay diferencias, que favorecen a unos Estados y perjudican a otros. El más favorecido es el Reino Unido, con una subida de 1,5 puntos; el más perjudicado, España, con una disminución de 0,9 puntos. Téngase en cuenta que un punto equivale aproximadamente a 3.800 millones de pesetas.

Es de suponer que la Comisión, tan propensa a justificar los incumplimientos de sus obligaciones como a exigir a los Estados miembros el acatamiento y aceptación de decisiones imprevistas y

CUADRO 6.3

COMPARACION DEL REPARTO POR ESTADOS MIEMBROS DE LA ASIGNACION
DE RECURSOS DEL FEDER PARA EL OBJETIVO N° 2 SEGUN LA DECISION
DE LA COMISION (89/289/CEE) Y SEGUN LOS MAC-2

<u>Estado miembro</u>	<u>MAC-2</u>	<u>Decisión (89/289/CEE)</u>	<u>Desviación (en puntos)</u>
Alemania	8,5	8,9	-0,4
Bélgica	5,0	4,3	0,7
Dinamarca	0,7	0,4	0,3
España	19,8	20,7	-0,9
Francia	17,7	18,3	-0,6
Grecia	-	-	-
Holanda	1,9	2,6	-0,7
Irlanda	-	-	-
Italia	6,1	6,3	-0,2
Luxemburgo	0,5	0,2	0,3
Portugal	-	-	-
Reino Unido	39,8	38,3	1,5
Total	100,0	100,0	0,0

extrarreglamentarias, explicará las desviaciones observadas alegando el carácter meramente indicativo de la decisión (89/289/CEE) o la posibilidad de compensarlas en los años 1992-1993. Tampoco resultaría extraño que trasladara el tanto de responsabilidad a los Estados, por haber aceptado corresponsabilizarse con ella en la distribución entre los fondos (FEDER y FSE) de la cifra dada al país. En cualquier caso, saldrá airosa al paso, dado el aprovechamiento demostrado en los últimos tiempos en la asimilación de comportamientos característicos de los poderes ejecutivos, con la diferencia de que, en el caso de la Comisión, se carece de los habituales mecanismos de control parlamentario sobre sus actuaciones.

6.3 LOS RECURSOS COMUNITARIOS PARA EL OBJETIVO Nº 2 EN ESPAÑA

La cifra de 735 millones de ecus (aproximadamente 95.550 millones de pesetas) asignada por la Comisión a España debería haberse comunicado junto con la distribución entre los dos fondos (FEDER y FSE) que intervienen en el objetivo nº 2.

Igual que había sucedido en el objetivo nº 1, la Comisión trasladó al Gobierno la responsabilidad de efectuar el reparto interfondos, que se llevó a cabo con rapidez, pues la experiencia negociadora precedente bastaba para saber que la Comisión no asumiría el cumplimiento de una de sus obligaciones. Como puede verse en el cuadro 6.4, la cifra global se distribuye en un 78,37% para el FEDER y un 21,63% para el FSE. Si se tomaran en consideración sólo los 650 millones de ecus para "acciones nuevas", es decir, excluyendo los programas comunitarios en el caso del FEDER (56 millones de ecus) y lo aprobado para el FSE como ayudas del año 1989 cuando se inició la negociación (29 millones de ecus), la participación del FEDER (520 millones) sería el 80% y la del FSE (130 millones) el 20%.

En las previsiones totales para España, comunicadas mediante carta de 27 de noviembre de 1989, estaban incluidas las estimaciones para los programas comunitarios cuyos reglamentos ya habían sido aprobados (STAR, VALOREN, RESIDER Y RENAVAL), aun cuando estén pendientes de aprobación algunos programas de aplicación. Dichas

Cuadro 6.4

DISTRIBUCION POR FONDOS DE LA ASIGNACION A ESPAÑA PARA LASZONAS DEL OBJETIVO Nº 2 (MAC-2)

(Millones de ecus y de pesetas)

<u>Fondo</u>	<u>Mecus</u>	<u>Mill.Pts</u>	<u>%</u>	<u>Mecus</u>	<u>Mill.Pts</u>	<u>%</u>
FEDER				576	74.880	78,37
Acciones aprobadas en 1989	118,44	15.397	16,11			
Acciones a aprobar en 1990-91	401,56	52.203	54,63			
P.C. STAR	20,29	2.638	2,76			
P.C. VALOREN	12,33	1.603	1,68			
RESIDER I (País Vasco)	12,00	1.560	1,63			
RESIDER II y RENAVAL	11,38	1.479	1,55			
FSE				159	20.670	21,63
Acciones aprobadas en 1989	29,00	3.770	3,95			
Acciones a aprobar en 1990-91	130,00	16.900	17,69			
TOTAL	735,00	95.550	100,00	735	95.550	100,00

NOTA: El tipo de cambio utilizado es 1 ecu = 130 pesetas.

estimaciones se cifran en 56 millones de ecus (aproximadamente 7.280 millones de pesetas), distribuidos según se indica en el cuadro 6.4.

En el texto articulado del documento oficial del MAC-2 no se recoge esta cantidad, a la que sí hay referencias, en cambio, en el desarrollo del documento, pero sin llegar a citar los 11,38 millones de ecus previstos para los programas RESIDER y RENAVAL pendientes de presentar a aprobación. Es un tratamiento muy diferente al dado a estos programas en el MAC-1, cuyas consecuencias efectivas se traducirían en que las regiones españolas del objetivo nº 1 afectadas por ellos podrán disfrutar de las ayudas previstas para los dos citados programas mediante su inclusión en programas operativos normales, sin necesidad de presentar documentos específicamente preparados al efecto, mientras que dichos documentos serán ineludibles para las zonas RESIDER y RENAVAL del objetivo nº 2.

En los 735 millones de ecus totales están también incluidos 29 millones de ayudas aprobadas por el FSE para proyectos de su ámbito de intervención antes de que se hubiera iniciado la negociación del MAC-2.

Por tanto, se puede hablar de una oferta de 650 millones de ecus para "acciones nuevas", aunque las palabras no reflejen exactamente lo que se quiere decir.

Uno de los problemas de solución más ardua surgidos durante la negociación giró precisamente en torno a la cantidad total asignada a España, al no haber tenido en cuenta la Comisión que una parte del PNIC de Autovías, aprobado el 30 de noviembre de 1988, atraviesa zonas del objetivo nº 2. El Gobierno entendía que la cantidad del citado PNIC correspondiente a estas zonas debería mayorar la oferta de los 735 millones hecha por la Comisión. También ofrecía como alternativa, puesto que la asignación a todos y cada uno de los Estados por el objetivo nº 2 estaba fijada, trasladar el aumento al objetivo nº 5b, cuyo reparto aún no se había efectuado. Esta solución se veía como posible, porque las zonas del objetivo nº 2 afectadas por el PNIC son al mismo tiempo territorio del objetivo nº 5b.

La Comisión pretendía que los 11.705 millones de pesetas de este concepto quedaran subsumidos en la asignación global efectuada, sin ninguna modificación.

El encasquillamiento de la negociación en este punto imposibilitó la aprobación del MAC-2 español al mismo tiempo que los restantes, que habían sido dictaminados favorablemente por el Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regional los días 11 y 12 de diciembre de 1989 y aprobados por la Comisión el 20 de diciembre del mismo año. Al final, la Comisión ofertó financiar esta partida, más 5.095 millones de pesetas de obras del PNIC a su paso por la Sierra Norte de Madrid que pertenece al objetivo nº 5b, fuera de los marcos de apoyo, como acciones transitorias. De este modo, se ha resuelto anticipadamente el problema que se plantearía en la negociación del MAC-5b con un "peso del pasado" muy importante en comparación con las cifras que se manejan para este objetivo.

6.4 REPARTO INSTITUCIONAL DE LA ASIGNACION PARA EL OBJETIVO Nº 2 DE ESPAÑA

Decidida la cifra total y por fondos de los recursos disponibles, el paso siguiente a dilucidar fue el reparto por instituciones, entendiéndose por tales fundamentalmente la Administración Central del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Empresas Públicas estatales, considerando que la participación de las empresas privadas se hará a través de las cifras reservadas a la Administración Central.

El acceso de las Comunidades Autónomas a los recursos de los fondos estructurales comunitarios para cofinanciar acciones de su ámbito competencial no se puede considerar aisladamente del sistema de financiación regional. Por tanto, es notoria la implicación política del asunto, cuestión esta meridianamente clara para todos los negociadores españoles, tanto centrales como regionales o comunitarios, pero no tan al alcance de un extranjero que se asome por primera vez al entramado autonómico español.

Aunque las Corporaciones Locales y las Empresas Públicas no participaron en la negociación, sí lo hicieron las Comunidades Autónomas afectadas, que acudieron a Bruselas con representantes de los dos fondos implicados. Fue un viaje memorable por varias razones, con todo el boato y aparato propio de una peregrinación a las fuentes originales del poder y del saber comunitario. Dicho sea sin demérito alguno del buen trabajo desarrollado, que igual hubiera podido realizarse en Madrid u otra ciudad española.

Este punto de la negociación se desarrolló dentro de pautas previsibles y exentas de sorpresas en lo que cabía esperar de cada parte. La Comisión presentó sus propuestas con el habitual empeño por reducir al mínimo la parte reservada a la Administración Central, pero sin llegar a pretender embaucar a las Comunidades Autónomas contra la Administración Central. Esta, en su no menos consabida actitud de resistencia, contraofertaba, sabedora de que, cuando conviniera a su estrategia negociadora, le quedaba el enroque como última jugada. Las Comunidades Autónomas, dispuestas a sacar la mayor parte posible, comprobaron que lo máximo que podían obtener sería muy poco en comparación con sus necesidades, dadas las limitaciones financieras del objetivo nº 2. Todos, conscientes de que los recursos a repartirse eran escasos y de la necesidad de alcanzar un acuerdo equilibrado y aceptable, defendieron dignamente sus posiciones hasta llegar al pacto.

El problema planteado en el caso del FEDER, de tan difícil solución como la de la obtención de la cuadratura del círculo, consistía en compatibilizar una importante participación de las Comunidades Autónomas en los recursos del fondo para atender al desarrollo intrarregional, con el mantenimiento en el ámbito de la Administración Central de una parte significativa de ellos, en función de la ineludible necesidad de llevar a cabo una política regional interregional. La raíz del problema estaba, por una parte, en la limitación de disponibilidades y, por otra, en el precedente de participación de las Comunidades Autónomas en el FEDER, según lo establecido en el acuerdo de financiación autonómica de noviembre de 1986, que per-

mitía obtener por esta vía una financiación adicional hasta el equivalente al 30% del Fondo de Compensación Interterritorial español. La aplicación de esta regla a los 67.600 millones de pesetas disponibles para acciones nuevas del FEDER, junto con el destino a las Corporaciones Locales y a las Empresas Públicas de una parte que superara el mero simbolismo hubiera dejado prácticamente sin nada a la Administración Central, negando a ésta la posibilidad de utilizar el fondo europeo para hacer política interregional.

En el caso del FSE, al no haber reglas preestablecidas de reparto institucional, no se planteaban problemas de precedentes ni de mantenimiento de situaciones adquiridas.

El acuerdo de reparto se hizo sobre la base de una disponibilidad de 520 millones de ecus por el FEDER y 130 millones por el FSE para acciones nuevas, estimándose en 56 millones los recursos del fondo regional que absorberían los programas comunitarios iniciados, y teniendo en cuenta que antes de iniciarse la negociación se habían aprobado ayudas del FSE por valor de 29 millones de ecus.

Según el MAC-2, exactamente la mitad del FEDER "nuevo" se utilizará para financiar proyectos cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Es un porcentaje muy superior al 32,8% que marca la participación autonómica en el objetivo nº 1. Pero la diferencia de recursos con que se dota uno y otro objetivo hace que en la nueva situación las regiones del objetivo nº 1, con una participación del 32,8% en el fondo, mejoren de manera muy significativa su financiación a través del FEDER, mientras que las del objetivo nº 2, a pesar de llevarse el 50% del mismo, pierden financiación, siempre en relación a la situación actual y considerando exclusivamente esta vía de obtención de recursos y no la totalidad de ellas.

A las Corporaciones Locales se destinará el 10% de los 520 millones de ecus del fondo regional y las Empresas Públicas el 8%. En consecuencia, a la Administración Central le queda el 32%. Es una cantidad mínima para poder desempeñar a través del FEDER cierto pa-

pel de coordinación de las políticas regionales autonómicas y de regulación a nivel interregional.

Las nuevas disponibilidades del FSE se reparten de forma que tres cuartas partes son para la Administración Central y una cuarta parte para las Comunidades Autónomas.

Considerando la totalidad de recursos (acciones iniciadas, en curso y nuevas), los porcentajes alcanzan los valores que refleja el cuadro 6.5.

6.5 LA REGIONALIZACION DE LOS RECURSOS

Otro de los escollos de la negociación fue la determinación del grado de regionalización del MAC-2, tema relacionado, por una parte, con la distribución regional de los recursos asignados a las Comunidades Autónomas, y, por otra, con el número de marcos de apoyo que se deberían elaborar. A decir verdad, el verdadero obstáculo fue este último.

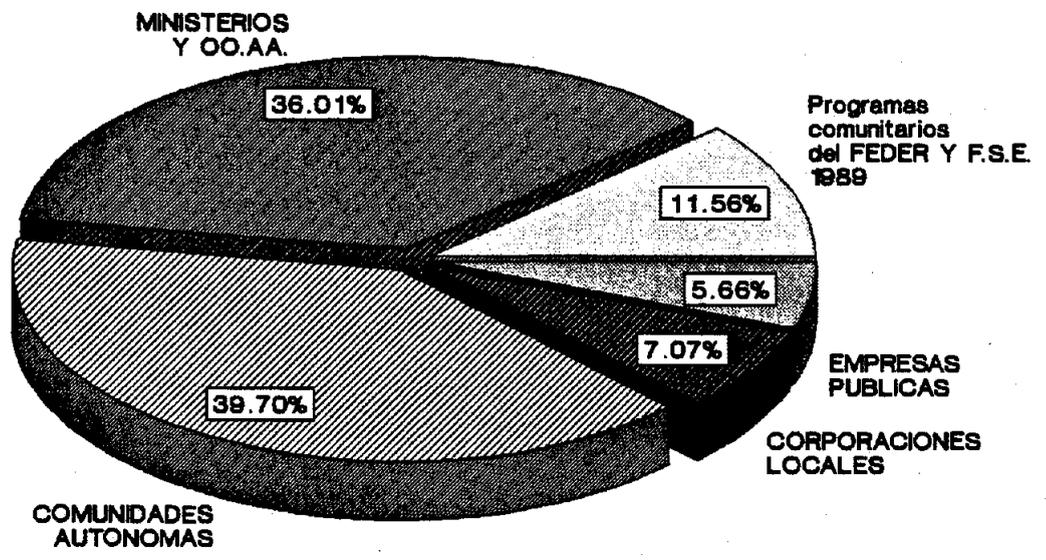
La propuesta de la distribución interregional de los 33.800 millones de pesetas del FEDER puestos a disposición de las Comunidades Autónomas se basaba en la población comprendida en el objetivo nº 2, como criterio de partida, teniendo en cuenta la tasa de paro como factor de corrección. El Gobierno, por su parte, tuvo presente que la participación porcentual de cada región en la nueva situación introdujera las menores distorsiones posibles, dentro de lo inevitable del caso, en comparación con el reparto relativo precedente, basado en el acceso a los recursos del FEDER en función del 30% del FCI autonómico. Si se observan las cifras finales, (ver cuadros 6.6 y 6.6 bis) el lector se percatará de que todo el aparentemente sofisticado intríngulis distribuidor se reduce a ir aumentando la dotación de cada región de 5 en cinco millones de ecus, comenzando por La Rioja y siguiendo por Navarra, Cantabria, Aragón y Madrid.

Cuadro 6.5

DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALESSEGUN EL MAC-2

	FEDER			FSE			TOTAL		
	Mecus	Mill.pts	%	Mecus	Mill.pts	%	Mecus	Mill.pts	%
Acciones comprometidas antes del MAC-2									
(Programas Comunitarios del FEDER y FSE 1989)	56,00	7.280	9,72	29,00	3.770	18,24	85,00	11.050	11,56
Ministerios y OO.AA.	166,40	21.632	28,89	98,24	12.771	61,79	264,64	34.403	36,01
Comunidades Autónomas	260,00	33.800	45,14	31,76	4.129	19,97	291,76	37.929	39,70
Corporaciones Locales	52,00	6.760	9,03	-	-	-	52,00	6.760	7,07
Empresas Públicas	41,60	5.408	7,22	-	-	-	41,60	5.408	5,66
TOTAL	576,00	74.880	100,00	159,00	20.670	100,00	735,00	95.550	100,00

**DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS DE
LOS FONDOS ESTRUCTURALES SEGUN EL MAC-2
(Porcentajes)**



Cuadro 6.6

**DISTRIBUCION REGIONAL POR NIVELES DE COMPETENCIAS DE LA ASIGNACION
DE CADA FONDO EN EL OBJETIVO Nº 2 PARA EL PERIODO 1989-1991**

(Millones de pesetas)

ZONAS	FEDER		F.S.E.		TOTAL	
	MILLONES	¢	MILLONES	¢	MILLONES	¢
PLURIRREGIONAL	39.601	52,89	16.541	80,02	56.142	58,76
ARAGON	2.600	3,47	183	0,89	2.783	2,91
CANTABRIA	1.950	2,60	31	0,15	1.981	2,07
CATALUÑA	14.950	19,97	1.961	9,49	16.911	17,70
MADRID	3.250	4,34	198	0,96	3.448	3,61
NAVARA	1.300	1,74	122	0,59	1.422	1,49
PAIS VASCO	9.100	12,15	1.587	7,68	10.687	11,18
LA RIOJA	650	0,87	47	0,23	697	0,73
Sin distribuir	1.479	1,97	0	0,00	1.479	1,55
TOTAL	74.880	100,00	20.670	100,00	95.550	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas

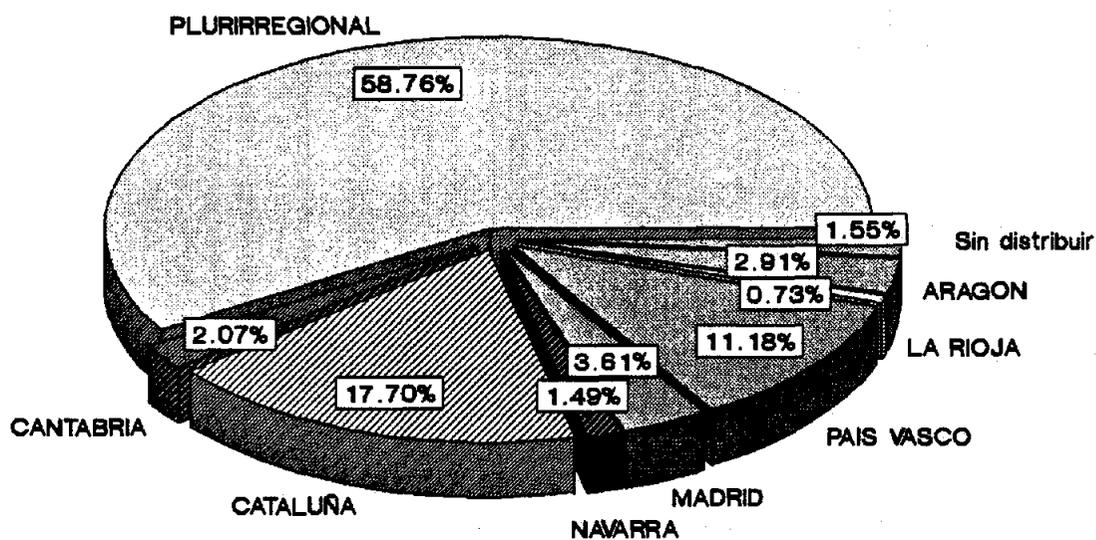
NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

Cuadro 6.6 bisDISTRIBUCION REGIONAL DEL FEDER ASIGNADO A LA
COFINANCIACION DE COMPETENCIAS AUTONOMICAS

<u>Zonas</u>	<u>Millones ecus</u>	<u>Millones Ptas.</u>	<u>%</u>
Aragón	20	2.600	7,7
Cantabria	15	1.950	5,8
Cataluña	115	14.950	44,2
Madrid	25	3.250	9,6
Navarra	10	1.300	3,9
País Vasco	70	9.100	26,9
Rioja, La	5	650	1,9
	-----	-----	-----
Total	260	33.800	

 Nota: El tipo de cambio utilizado es 1 ecu = 130 pesetas.

DISTRIBUCION REGIONAL POR NIVELES DE COMPETENCIAS DE
LA ASIGNACION DE LOS FONDOS EN EL OBJETIVO N^o 2
PARA EL PERIODO 1989-1991 (Porcentajes)



Luego se salta a 70 millones para el País Vasco, finalizando con 115 para Cataluña. En algunos casos las cantidades son tan insignificante que, distribuidas a lo largo de tres años, se acercan al umbral de la ridiculez. La escasez no daba para más.

La regionalización del FSE en el tramo correspondiente a los 4.129 millones de pesetas (31,76 millones de ecus) destinados a competencias autonómicas obedece a criterios diferentes. Igual que había sucedido en el MAC-1, la regionalización de la totalidad del fondo se hizo teniendo en cuenta la población activa y utilizando la tasa de paro como factor de corrección. La posterior división entre el tramo central y el autonómico obedece a acuerdos específicos alcanzados con cada Comunidad Autónoma.

Al núcleo del problema de este punto de la negociación se llegó en el momento de hablar de la regionalización de la parte reservada a la Administración Central. España se oponía a la regionalización completa, esencialmente por tres razones. Primero, consciente de lo perjudicadas que algunas regiones quedaban con el reparto anterior, prefería utilizar la asignación centralizada como elemento parcialmente compensador. Además se querían evitar las rigideces de ejecución de lo programado que introduciría la regionalización total. Por último, flotaba en el ambiente la pretensión de la Comisión de elaborar un MAC para cada Comunidad Autónoma.

Se hizo de esta última cuestión un verdadero caballo de batalla, oponiéndose España a que hubiera un MAC por región, por temor a que en algún caso la "foto" del marco de apoyo regional se instrumentalizara políticamente. También se tenía el precedente del marco único en el objetivo nº 1, en que, por el volumen de recursos, hubiera estado más justificada la regionalización total.

Como resultado de las discusiones habidas se llegó a regionalizar todo el FSE, pero no la parte del FEDER destinada a la Administración Central, Corporaciones Locales y Empresas Públicas. Todo ello queda reflejado en el cuadro 6, reiterando que los 16.541 millones de pesetas del FSE que figuran en el renglón pluri-

regional, correspondientes a los 29 millones de ecus aprobadas para 1989 y a los 98,24 millones plurirregionales de 1990-1991 también están regionalizados, con arreglo a lo indicado en el cuadro 6.7.

España es el único Estado del objetivo nº 2 con un solo marco de apoyo comunitario. A cambio, los Estados miembros pidieron a España en la reunión del Comité Consultivo Regional que la parte no regionalizada se distribuyera con arreglo a los mismos criterios que la regionalizada.

6.6 ACTIVIDADES PRIORITARIAS

Desde el comienzo de la negociación todas las partes implicadas intuyeron, primero, y supieron, después, que habría fuertes discrepancias en torno a la posibilidad de financiar en el objetivo nº 2 inversiones en infraestructura. La Comisión había aprobado un documento interno, carente de valor jurídico alguno, titulado "Líneas directrices de las intervenciones en las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) y en las zonas en crisis industrial (objetivo nº 2)", en el que se dice que "la Comisión espera que una gran parte de los recursos del FEDER en el objetivo nº 2 se destinen a la financiación de inversiones productivas. En las regiones del objetivo nº 2 se procurará, por encima de todo, crear puestos de trabajo sustitutivos de los que se han perdido en las industrias en crisis".

En base a lo anterior, exigía a España, como a los demás Estados, que renunciara a la cofinanciación mediante el FEDER de infraestructuras en este objetivo, centrándose en otro tipo de acciones, inversiones empresariales directamente productivas, sobre todo.

La postura española era absolutamente discrepante de la de la Comisión, por razones de enfoque y estrategia de la política regional española, tanto como por razones jurídico-políticas. En el PDR y el PRR queda sobradamente expuesto que el déficit infraestructural en España es el principal estrangulamiento para vertebrar efi-

CUADRO 6.7REPARTO DEL TRAMO PLURIRREGIONAL DEL FSE

<u>Comunidades Autónomas</u>	<u>Mecus</u>	<u>Mill.Pts.</u>	<u>%</u>
Aragón	8,33	1.083	8,48
Cantabria	5,47	711	5,57
Cataluña	45,21	5.877	46,02
Madrid	10,39	1.350	10,57
Navarra	3,52	458	3,59
Rioja, La	1,66	216	1,69
País Vasco	23,66	3.076	24,08
TOTAL	98,24	12.771	100,00

cazmente el territorio y para poner en acción el potencial endógeno de desarrollo regional. Por eso se considera que en la política regional española los incentivos regionales a la localización empresarial pueden ser totalmente ineficaces, si no es contando con una aceptable base infraestructural previa.

Estos argumentos españoles de índole conceptual eran rechazados por la Comisión con razonamientos aparentemente de hecho, pero con un evidente trasfondo político. El documento que se ha citado sobre prioridades de la Comisión en política regional excluía la financiación de infraestructuras en el objetivo nº 2, dada la naturaleza de los problemas regionales en este objetivo (regiones industriales en declive) y la limitación de recursos disponibles, insuficientes para atender estrangulamientos infraestructurales.

España, admitiendo como cierto el carácter fuertemente condicionante de la escasez de los recursos disponibles en este objetivo, rechazaba de plano cualquier pretensión de equiparar la naturaleza y solución de los problemas de una región española del objetivo nº 2 con los de una región centroeuropea del mismo objetivo.

Pero en el fondo latía un debate jurídico-político, sobre el uso abusivo de los poderes que tiene concedidos la Comisión. El artículo 1 del reglamento del FEDER establece sin ningún género de dudas que este fondo "participará en la financiación de inversiones en infraestructuras", que, en el objetivo nº 2 serán "infraestructuras para la ordenación de zonas industriales en declive, incluidas las comunidades urbanas, e infraestructuras cuya modernización u ordenación condicionan la creación o el desarrollo de actividades económicas". Por tanto, la Comisión carecía de capacidad, a juicio de los negociadores españoles, para prohibir algo permitido por un reglamento del Consejo. He aquí el carácter en gran medida político de lo que se debatía. Aun admitiendo la parte española que de hecho apenas podrían financiarse infraestructuras, se buscaba el reconocimiento del derecho.

Al final se impuso la cordura. Además del fundamento jurí-

dico de la postura española , a medida que los altos negociadores comunitarios profundizaban en el conocimiento de la realidad española, se fueron haciendo más permeables a los argumentos expuestos, hasta admitir la intervención del FEDER en materia de infraestructuras, dando muestras de una flexibilidad que les honra, tanto más si se conoce el escaso margen de maniobra de que disponen los funcionarios comunitarios cuando reciben una consigna.

Los "ejes prioritarios" o sectores de intervención quedaron fijados en cinco:

- Creación y desarrollo de actividades productivas,
- protección y mejora del medio ambiente,
- apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación,
- mejora de la red de comunicaciones y
- medidas de preparación, evaluación y seguimiento del MAC.

El acuerdo entorno a un bajo número de ejes prioritarios, sin subdivisiones en subejos, a diferencia de lo que sucede en el MAC-1, permitiendo, además, la agrupación de tres de ellos en uno sólo para las intervenciones del FSE, fue fácil, dando pruebas todas las partes de flexibilidad y cordura.

Los cuadros 6.8 y 6.9 representan la distribución de los recursos del FEDER y del FSE, respectivamente, por ejes de desarrollo.

El MAC-2 contiene también una programación de la distribución interanual de los recursos de los fondos que intervienen en el objetivo. Igual que se tiene en el MAC-1, en el MAC-2 hay una distribución plurianual para la totalidad de los recursos de cada fondo. Pero, a diferencia del MAC-1, en el objetivo nº 2 la programación temporal se aplica también a cada uno de los submarcos, el plurirregional y el de cada Comunidad Autónoma, introduciendo un factor de rigidez innecesario.

Cuadro 6.8

DISTRIBUCION REGIONAL DEL F.E.D.E.R. POR NIVELES COMPETENCIALES Y POR EJES PRIORITARIOS

(Millones de pesetas)

ZONAS	EJE 1		EJE 2		EJE 3		EJE 4		EJE 5		INICIATIVAS NACIONALES EN CURSO		PROGRAMAS COMUNITARIOS		SIN DISTRIBUIR		TOTAL	
	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%
PLURIRREGIONAL	0	0,00	6.760	58,65	6.760	90,16	13.814	62,98	64	34,78	6.402	41,58	5.801	100,00	0	0,00	39.601	52,88
ARAGON	1.950	17,63	0	0,00	0	0,00	471	2,15	0	0,00	179	1,16	0	0,00	0	0,00	2.600	3,47
CANTABRIA	0	0,00	1.950	16,92	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.950	2,60
CATALUÑA	1.794	16,22	897	7,78	738	9,84	2.967	13,53	30	16,31	8.524	55,36	0	0,00	0	0,00	14.950	19,97
MADRID	650	5,87	650	5,64	0	0,00	1.950	8,89	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.250	4,34
NAVARRA	521	4,71	0	0,00	0	0,00	487	2,22	0	0,00	292	1,90	0	0,00	0	0,00	1.300	1,74
PAIS VASCO	5.498	49,70	1.269	11,01	0	0,00	2.243	10,23	90	48,91	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9.100	12,15
LA RIOJA	650	5,87	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	650	0,87
Sin distribuir	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.479	100,00	1.479	1,98
TOTAL	11.063	100,00	11.526	100,00	7.498	100,00	21.932	100,00	184	100,00	15.397	100,00	5.801	100,00	1.479	100,00	74.880	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas

NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

EJE 1: Creación y desarrollo de actividades productivas

EJE 2: Protección y mejora del Medio Ambiente

EJE 3: Apoyo a I+D y equipamientos de formación

EJE 4: Mejora de la Red de Comunicaciones

EJE 5: Medidas de preparación, evaluación y seguimiento

Cuadro 6.9

DISTRIBUCION REGIONAL DEL P.S.E. POR NIVELES COMPETENCIALES Y POR EJES PRIORITARIOS

(Millones de pesetas)

ZONAS	EJE 1		EJES 2 + 3 + 4		EJE 5		INICIATIVAS NACIONALES EN CURSO		TOTAL	
	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%	MILLONES	%
PLURIRREGIONAL	10.854	74,15	1.789	84,57	128	85,33	3.770	100,00	16.541	80,03
ARAGON	156	1,07	26	1,23	1	0,67	0	0,00	183	0,89
CANTABRIA	26	0,18	5	0,24	0	0,00	0	0,00	31	0,15
CATALUÑA	1.823	12,44	117	5,54	21	14,00	0	0,00	1.961	9,49
MADRID	198	1,36	0	0,00	0	0,00	0	0,00	198	0,96
NAVARA	103	0,71	19	0,90	0	0,00	0	0,00	122	0,60
PAIS VASCO	1.428	9,76	159	7,52	0	0,00	0	0,00	1.587	7,65
LA RIOJA	47	0,33	0	0,00	0	0,00	0	0,00	47	0,23
Sin distribuir	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	14.635	100,00	2.115	100,00	150	100,00	3.770	100,00	20.670	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas

NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

EJE 1: Creación y desarrollo de actividades productivas

EJE 2: Protección y mejora del Medio Ambiente

EJE 3: Apoyo a I+D y equipamientos de formación

EJE 4: Mejora de la Red de Comunicaciones

EJE 5: Medidas de preparación, evaluación y seguimiento

Las tasas de cofinanciación también están previstas. Para las infraestructuras muy prioritarias, el FEDER podrá llegar al 50% del coste total elegible; para las inversiones en empresas e infraestructura de financiación privada, el máximo es el 30% del coste total, bajando al 25% en el caso de las infraestructuras de comunicaciones (ver cuadro 6.10).

El FSE fija su tasa de intervención en el 45% de los gastos totales, con posibles modulaciones a determinar en los programas operativos.

Cuadro 6.10MARCO COMUNITARIO DE APOYOTASAS DE CONTRIBUCION APLICABLES A LAS AYUDAS DEL FEDER
(% DE LA FINANCIACION PUBLICA NACIONAL)

<u>EJES</u>	<u>%</u>
Creación y Desarrollo Actividades Productivas	30% - 50%
Protección y Mejora Medio Ambiente	50%
Apoyo a la Investigación y Desarrollo Equipamientos Formación	50%
Mejora Red Comunicaciones	25%
Medidas de Preparación, Evaluación y Seguimiento	100%

7. EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS REGIONES AFECTADAS POR EL OBJETIVO 5B)

El Marco de Apoyo Comunitario para las regiones incluidas en el Objetivo nº 5b fue establecido mediante Decisión de la Comisión de la CEE de 6 de junio de 1990 y los aspectos más relevantes a señalar son los siguientes:

- España podrá percibir por los tres Fondos durante el período 1989/1993 un montante total de 285 millones de ecus, equivalentes a 37.050 millones de pesetas. La asignación para España representa el 10,9% en el conjunto del objetivo 5b), ocupando el cuarto lugar, tras Francia, Alemania e Italia.
- El reparto de dichos recursos por Fondos es el siguiente: FEDER 7.943 millones de pesetas, FSE 5.070 y FEOGA-O 24.037 (ver gráfico).
- Desde el punto de vista institucional, este MAC, dada su cuantía, sólo contempla un reparto entre la Administración Central (52,1%) y las Comunidades Autónomas, (47,9%).
- Se han atribuido a la Administración Central los 1.170 millones de pesetas de ayuda del FSE aprobados para 1989, no sometidos a reparto previo.
- La distribución del montante total entre los diferentes tipos de actuaciones puede observarse en el gráfico.

Asignación financiera de los tres fondos estructurales
para las regiones y zonas del objetivo n° 5b.
distribuida por Estados miembros

<u>Estado</u>	<u>Millones Ecus</u>	<u>%</u>
Bélgica	32,5	1,2
Dinamarca	23,0	1,0
Francia	960,0	36,8
Alemania	525,0	20,1
Italia	385,0	14,8
Luxemburgo	2,5	0,1
España	285,0	10,9
Holanda	44,0	1,7
Gran Bretaña	350,0	13,4
Total	2.607,0	100,0

DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LA POBLACION DE LAS ZONAS
DEL OBJETIVO N° 5b (Millones de ecus)

<u>Estado miembro</u>	<u>Total</u>			
	<u>Mill.Ecus</u>	<u>Habitantes</u>	<u>Ecus/Hab.</u>	<u>Indice</u>
Alemania	525,0	4.600.000	114,13	71,96
Bélgica	32,5	259.500	125,24	78,97
Dinamarca	23,0	107.000	214,95	135,53
España	285,0	985.800	289,10	182,28
Francia	960,0	5.655.000	169,76	107,04
Grecia	-	-	-	-
Holanda	44,0	443.000	99,32	62,62
Irlanda	-	-	-	-
Italia	385,0	2.884.000	133,50	84,17
Luxemburgo	2,5	3.400	735,29	463,61
Portugal	-	-	-	-
Reino Unido	350,0	1.500.000	233,33	147,12
Total	2.607,0	16.437.700	158,60	100,00

Participación de cada fondo en el objetivo 5b)

FEOGA-Orientación	184,9	64,88
FEDER	61,1	21,44
FSE	39,0	13,68
	<hr/>	<hr/>
TOTAL	285,0	100,00

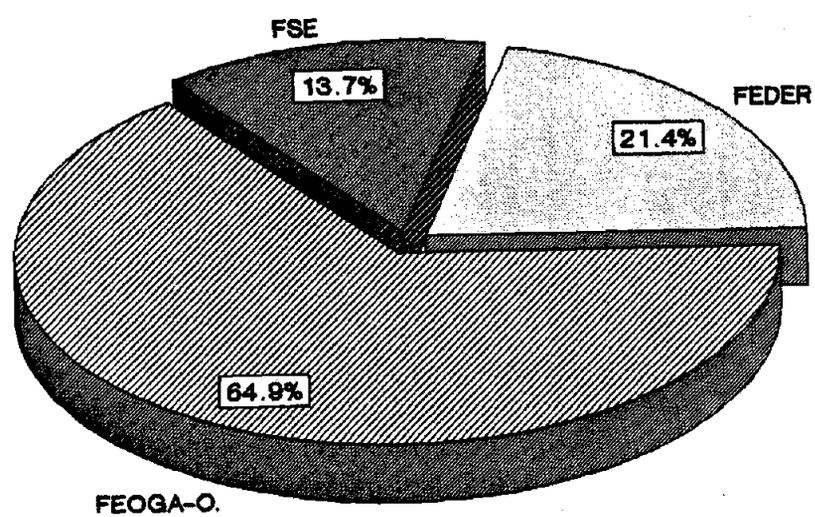
Intervenciones financieras de los fondos estructurales

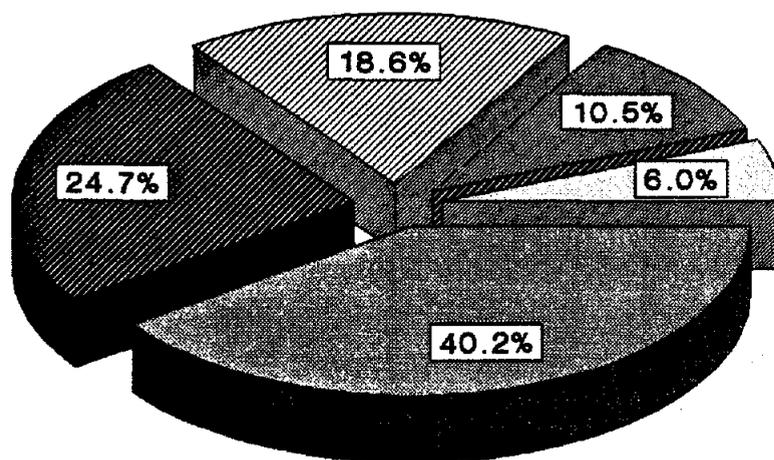
distribución regional del objetivo 5b

<u>Comunidad Autónoma</u>	<u>FEDER</u>		<u>FEOGA-O</u>		<u>FSE</u>		<u>TOTAL</u>	
	<u>Mecu</u>	<u>X</u>	<u>Mecu</u>	<u>X</u>	<u>Mecu</u>	<u>X</u>	<u>Mecu</u>	<u>X</u>
Aragón	31,00	50,74	90,64	49,02	13,71	35,15	135,35	47,49
Baleares	6,80	11,13	11,22	6,07	6,39	16,39	24,41	8,56
Cantabria	4,40	7,20	23,22	12,56	1,77	4,54	29,39	10,31
Cataluña	5,00	8,18	26,60	14,39	4,47	11,46	36,07	12,66
Madrid	3,90	6,38	5,81	3,14	0,74	1,90	10,45	3,67
Navarra	4,00	6,55	13,83	7,48	2,10	5,38	19,93	6,99
La Rioja	4,00	6,55	7,40	4,00	0,36	0,92	11,76	4,13
País Vasco	2,00	3,27	6,18	3,34	0,46	1,18	8,64	3,03
Compromisos FSE 1989	--	--	--	--	9,00	23,08	9,00	3,16
TOTAL	61,10	100,00	184,90	100,00	39,00	100,00	285,00	100,00

Reparto del FEDER en el Objetivo 5b

	CC.AA.		Ad. Central		Total	
	Mecus	%	Mecus	%	Mecus	%
Aragón	13,3	43,6	17,7	57,8	31,0	50,8
Baleares	3,5	11,5	3,3	10,8	6,8	11,1
Cantabria	2,4	7,9	2,0	6,5	4,4	7,2
Cataluña	3,0	9,8	2,0	6,5	5,0	8,2
Madrid	2,3	7,5	1,6	5,3	3,9	6,4
Navarra	2,5	8,2	1,5	4,9	4,0	6,5
Rioja	2,5	8,2	1,5	4,9	4,0	6,5
País Vasco	1,0	3,3	1,0	3,3	2,0	3,3
TOTAL	30,5	100,0	30,6	100,0	61,1	100,0

REPARTO DE LOS RECURSOS POR FONDOS (MAC-5b)

DISTRIBUCION DE FONDOS ENTRE TIPOS DE ACTUACION (MAC-5b)

- Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario
- Conservación y aprovechamiento del medio natural
- ▨ Diversif. de la actividad econ. y mejora de infraest. básicas
- Valorización de recursos humanos
- Compromisos previos existentes

