

EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)
Y LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA.
UNA VISION DESDE ESPAÑA

Laureano Lázaro Araujo

SGPR-D-88003
Abril 1988

Este trabajo ha sido realizado por el Subdirector General de Planificación Regional, (Laureano Lázaro Araujo). Los análisis, opiniones y conclusiones aquí presentados son los del autor, con los que no tienen por qué coincidir necesariamente la Dirección General de Planificación. Esta considera, sin embargo, interesante la difusión del trabajo para que los comentarios y críticas que suscite contribuyan a mejorar la labor de la misma.

INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. El FEDER, de 1975 a 1988	2
a) Los primeros pasos del FEDER	4
b) La segunda andadura, de 1979 a 1984	8
c) De 1985 a 1988, caminando por la misma senda	11
3. Cara y cruz del FEDER	14
4. Dos años de FEDER en España	19
a) Algunas características de la gestión del FEDER en España	19
b) Las ayudas del FEDER a España	24
c) Valoración global	30

EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER)
Y LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA. UNA VISION DESDE ESPAÑA

Laureano Lázaro Araujo

1. INTRODUCCION

El FEDER está de moda. Está de moda en España, como casi todo lo relacionado con la Comunidad Europea (CE), que, poco a poco, a los dos años y pico de nuestra integración, comienza a ser conocido, y, en este caso, incluso apreciado, aunque sólo sea por las subvenciones que concede, que en 1988 llegarán a España en cuantía superior a los 100.000 millones de pesetas. Está de moda también en la CE, porque el FEDER es la estrella de los fondos estructurales, ahora en proceso de profunda revisión para hacer de estos instrumentos financieros la piedra angular y la clave de la política de cohesión económica y social, introducida en el Tratado constitutivo de la CE tras la aprobación del Acta Unica Europea.

Sospecho, sin embargo, que el conocimiento que se tiene del FEDER fuera del reducido mundo -más bien mundillo- de los especialistas es superficial, y va poco más allá de saber que tiene que ver con la política regional. Por lo que a España se refiere, los observadores más atentos habrán caído en la cuenta de que está removiendo las aguas de la política regional española, que, de puro tranquilas, parecían muertas. Dentro de la CE, y cuando el fondo regional europeo cumple trece años de existencia, se puede asegurar que ha cubierto otra etapa de su historia y que está a punto de iniciar una nueva andadura, no bajo el signo de la mala sombra que los supersticiosos atribuyen al número trece, sino afianzándose progresivamente en el campo de las políticas comunitarias. El FEDER no parece que vaya a quedar en la historia de la CE como un meteorito rutilante, pero fugaz. Todo indica que tiene vocación de estabilidad y continuidad en el firmamento financiero comunitario, afianzamiento derivado de la necesidad de disponer de instrumentos que permitan

hacer frente a los problemas del desarrollo regional en la CE. Mientras subsistan en los Estados miembros bolsas regionales de atraso y subdesarrollo -y va para rato- o zonas industriales en declive, habrá FEDER, por imperativo de la prosaica y nada poética fuerza de los hechos. Que su dotación presupuestaria, organización y gestión sean los más adecuados para conseguir el objetivo que se le encomienda, eso es harina de otro costal.

En este breve trabajo se dejará constancia de la evolución seguida por el FEDER en su corta historia, señalando aquéllas de sus características que sirvan para poner de relieve tanto sus posibilidades como sus limitaciones. Por el interés que sin duda tiene para nosotros, la parte final se dedicará a repasar el uso que de él se ha hecho en España durante los dos años completos transcurridos desde nuestra integración en la CE, corriendo el riesgo de aventurar una valoración personal sobre lo que ha significado y lo que puede significar en el futuro.

2. EL FEDER, DE 1975 A 1988

El FEDER se creó el 18 de marzo de 1975, dieciocho años después de la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que había tenido lugar en Roma el 25 de marzo de 1957, y que entró en vigor el primer día del año 1958. ¿Cómo explicar tanto retraso en la creación de este fondo? ¿Es que antes de 1975 no había desequilibrios regionales en la CE fundacional de seis Estados? Claro que los había, sobre todo en algunos de los países fundadores, como Italia, y, con menos intensidad, en Francia. Los padres de la CE eran conscientes de ello. La prueba es que en el Tratado de Roma hay media docena de alusiones, unas veces directas, otras indirectas, a los desequilibrios espaciales. En simples alusiones se quedaron las discusiones previas sobre la conveniencia o improcedencia de considerar la política regional como una de las vías para promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad

creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados miembros, misiones todas ellas encomendadas a la Comunidad.

La explicación hay que buscarla en la filosofía política y económica que inspiró la creación de la CE, que no fue otra que la de montar en la linde geográfica del capitalismo con el socialismo real un escaparate de las virtudes del sistema de economía de mercado y de la ley de la oferta y la demanda. Todo el Tratado de Roma está imbuido por la confianza en la capacidad del mercado para resolver los problemas económicos. Por esta razón, el artículo 92 declara incompatibles con el mercado común, en la medida en que afectan 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.

La norma general, por tanto, es tajante: quedan prohibidas las ayudas otorgables en virtud de una hipotética política regional. No obstante, se admiten en el texto literal del Tratado 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. Esta es una buena prueba de las ya apuntadas intenciones propagandísticas de los fundadores de la Comunidad, que sólo mencionan como regiones en que se pueden conceder ayudas las de la divisoria del sistema capitalista con el del socialismo real.

La sagacidad, la experiencia política, la prudencia y la conveniencia concitaron sus influencias para dejar una puerta abierta a las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo, amén de las destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones con problemas,

dejando siempre a salvo el sacrosanto principio de no alterar las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común, es decir, manteniendo las reglas de la competencia.

Algún país aprovechó el portillo para otorgar por su cuenta y riesgo importantes ayudas de carácter regional, lo cual provocó las iras de algún otro, obligando al Consejo a adoptar en 1971 la primera resolución concerniente a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional. El sentido de la resolución no era otro que el de establecer unas reglas comunes de juego limpio, una especie de pacto entre caballeros, dejando a cada Estado la posibilidad de que, dentro de unos límites, ayudara a las empresas que se establecieran en sus regiones menos desarrolladas. En todo caso, tendría que garantizarse la competencia, evitando las ayudas sectoriales vestidas con traje regional.

a) Los primeros pasos del FEDER

La creación del FEDER en 1975 supuso un cambio muy importante en relación al período anterior, pues la fundación de un fondo europeo para subvenir a las necesidades del desarrollo regional significó ni más ni menos que la entrada en juego de dinero comunitario para ayudar a resolver un problema que hasta entonces se había considerado exclusivo de cada Estado, no de la Comunidad. Pero no podría entenderse el nacimiento del FEDER por la mera apelación a los desequilibrios regionales, de añeja existencia y de profundas raíces en algunos Estados fundadores de la CE. Tampoco hay que creer que los políticos más recalcitrantes, doblado el tercer cuarto del siglo XX, cayeran de repente del caballo, camino de Damasco, y abrieran de pronto los ojos de sus preclaras inteligencias, llegando por fin a comprender las insuficiencias del mercado para propiciar un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad.

Junto a la persistencia del problema de fondo, hay que recordar que en 1973 tuvo lugar la primera ampliación de la CE, con la entrada de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido. Mediada la década de los setenta era evidente que las diferencias regionales de renta por habitante no desaparecerían por los buenos oficios de la ley de la oferta y la demanda y de la libre circulación de personas, servicios y capitales. Por otro lado, la ampliación había abierto aún más el abanico de los desequilibrios, al incorporarse Dinamarca al grupo de cabeza, pasando Irlanda al último lugar de toda la Comunidad, a una distancia considerable de su inmediato anterior. A los problemas específicamente regionales, se añadió, pues, un problema de atraso económico a escala de todo un Estado miembro, y no sólo de alguna de sus regiones.

Era prácticamente imposible seguir empeñándose en negar la necesidad de crear un fondo para apoyar el desarrollo de determinadas zonas. La única cuestión pendiente era definirlo y diseñarlo, asunto en el que influyó notablemente el Reino Unido. Desde su entrada en la CE, el Reino Unido estaba abocado a ser contribuidor neto a un presupuesto comunitario que dedicaba alrededor de tres cuartas partes a apoyar un tipo de agricultura bastante diferente a la de las islas británicas. Por eso, el Reino Unido puso en acción su nada despreciable capacidad de presión, no sólo para que se creara el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, sino también para que su diseño fuera tal que le permitiera resarcirse en una parte de sus aportaciones al presupuesto comunitario, para lo cual debería atender tanto a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, categoría en que Inglaterra no podía incluir muchas zonas, como a las industrializadas en declive, especie más abundante en un país de vieja tradición industrial. Es sabido que el Reino Unido, no satisfecho con esto, terminó reivindicando y obteniendo el famoso "cheque inglés" compensatorio de sus aportaciones al presupuesto de la CE.

Se institucionaliza así el FEDER, mediante el reglamento 724/1975 del Consejo de 18 de marzo de 1975. La cobertura teórica no

explicitada es la de conceder ayudas en favor de las regiones con problemas, para que puedan competir en igualdad de condiciones con el resto de las regiones en las decisiones locacionales de los empresarios, salvaguardando así el principio de la competencia. Los artículos 92.3.c) y 94 del Tratado de Roma suministran la apoyatura jurídica necesaria para crear el Fondo. Sus características más importantes son las que se exponen a continuación, algunas de las cuales subsisten con la misma nitidez del primer día, habiendo suavizado notablemente otras sus perfiles primitivos, y llegando a su total desaparición alguna.

En primer lugar, el FEDER nace con una vocación y finalidad específicamente regional, pero no limitada sólo a las regiones con menor nivel de desarrollo, sino cubriendo también las necesidades del declive industrial. Cuando se creó, la crisis industrial ya estaba dejando sentir sus efectos en las áreas industrialmente maduras, de modo que desde el primer momento, y no desde el Reglamento de 1984, como a veces se oye decir, el FEDER viene prestando atención y asistencia a las zonas industriales en declive. Sin que ello suponga una crítica, hay que señalar que, si se hubiera creado en 1958, casi con toda seguridad se hubiera concebido como un instrumento de apoyo a las regiones menos desarrolladas solamente. A la finalidad originalmente preconizada por sus primeros patrocinadores, se añadió, pues, explícitamente una segunda.

En segundo lugar, se encomendó de manera implícita al fondo regional una tercera función. Además de la problemática específicamente regional, el FEDER tendría que subvenir desde su creación en favor del desarrollo económico en general. Eso es lo que viene a significar el hecho de que toda Irlanda se considerara como una sola región a los efectos del FEDER, mientras que todos los demás Estados, con la lógica excepción del Ducado de Luxemburgo, se dividieron en regiones convenientemente clasificadas, en alguna de las cuales, pero no en todas, podría intervenir. Esta tercera función del fondo regional se ha visto reforzada tras la última ampliación de la CE, en que

todo Portugal pasa a ser zona asistida por el FEDER. Después del Consejo Europeo de Bruselas del 11 y 12 de febrero de 1988, esta característica es mucho más evidente, pues de los fondos estructurales se reservan anualmente 100 millones de ecus para financiar un Plan Especial de Desarrollo Industrial de Portugal (PEDIP). En Irlanda y en Portugal el FEDER pierde su carácter propiamente regional.

En tercer lugar, el Fondo regional se concibió como instrumento de apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros, siendo obligatorio que haya una aportación del Estado miembro a la financiación de los proyectos en que participa el FEDER, cuya contribución es un porcentaje de la ayuda nacional al proyecto en cuestión. El FEDER en sus orígenes era absolutamente subsidiario respecto a la política regional de cada Estado. Este carácter se fue suavizando algo con el paso del tiempo, de forma que las autoridades comunitarias pueden aprobar programas de desarrollo regional en favor de determinadas regiones, aunque sigue siendo imprescindible la participación financiera del Estado miembro, excepto en el caso de algunos estudios, que pueden ser financiados al 100% por el FEDER.

En cuarto lugar, hay que señalar que este Fondo se repartía originalmente asignando a cada Estado una cuota, con cargo a la cual se anotaban las ayudas concedidas. Lo característico de la cuestión es que la cuota estaba prefijada en el propio reglamento del FEDER, lo cual permitía conocer a cada Estado la parte que por esta vía podía obtener cada año del presupuesto comunitario. El sistema de distribución por cuotas, luego modificado, es la más clara manifestación del interés de todos los Estados miembros por utilizar el FEDER como un instrumento de recuperación de una parte de lo aportado a las arcas de la CE. Con tal diseño, era inevitable, y así ha sucedido, que este Fondo se utilizara no sólo para atender al desarrollo regional, sino también para reembolsarse en todo o en parte gastos que se hubieran efectuado igualmente sin la existencia del FEDER.

En quinto y último lugar, es sabido que el Fondo contribuye a la financiación de infraestructuras y de inversiones de empresas directamente productivas, amén de otras actividades de menor cuantía, como estudios. Los países menos desarrollados lo utilizan casi en su totalidad para dotarse de infraestructuras, en tanto que los más desarrollados aplican una buena parte a empresas directamente productivas.

b) La segunda andadura, de 1979 a 1984

Aunque con indudables defectos, el hecho fundamental de la creación del FEDER ya había tenido lugar. El primer y más difícil paso ya estaba dado. En adelante habría que mejorarlo en no pocos aspectos, como dotación presupuestaria, estructura, diseño y aplicación, pero contando ya con un punto de partida. Los avances han venido marcados por modificaciones sucesivas del primer Reglamento, cada una de las cuales ha servido para corregir total o parcialmente alguna de las deficiencias originales.

La segunda etapa del FEDER comienza el 6 de febrero de 1979, fecha en que se aprobaron, por un lado, el Reglamento 214/1979, modificando el 724/1975, y, por otro lado, las primeras orientaciones de la política regional comunitaria, mediante una Resolución del Consejo. Estas orientaciones serían reforzadas en 1981 por una Comunicación de la Comisión al Consejo.

El título de la Resolución de 1979, en que por primera vez se habla de política regional comunitaria, apunta con bastante aproximación el sentido de la reforma emprendida. Hasta la fecha indicada, el FEDER había sido exclusivamente un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado. Para el futuro, se quería dotar a la CE de una autonomía relativa para emprender por su cuenta determinadas acciones de política regional, en coordinación con otras políticas comunitarias, y siempre con el consentimiento de los Estados afectados. En 1975 se había creado el FEDER, pero la política

regional comunitaria propiamente dicha no nació hasta 1979. El "pequeño gran" salto hacia adelante (pequeño, porque las facilidades presupuestarias proporcionadas fueron mínimas; grande, porque supuso un giro teórico y conceptual radical) consistió en dejar de considerar los desequilibrios regionales como problemas de cada Estado, asumiéndolos como problemas de la Comunidad.

El contenido de las orientaciones se puede resumir en cuatro puntos. Primero, la política regional pasa a formar parte de las políticas económicas de la CE y de los Estados. Como el Tratado de Roma no constitucionalizó la política regional, la cobertura jurídica necesaria se consigue insertándola entre los elementos que contribuyen a la realización de un mayor grado de convergencia de las políticas económicas de los Estados miembros, cuestión expresamente prevista en el artículo 2 del Tratado. Segundo, se reconoce la necesidad de un marco comunitario de referencia para el análisis, concepción y evaluación de la política regional comunitaria, que ha de apoyarse en una mejora de los sistemas estadísticos regionales. Tercero, se admite que las políticas sectoriales de la Comunidad han de tener en cuenta a la hora de su concepción y ejecución las implicaciones e impactos regionales. Y cuarto, se subraya que es indispensable la coordinación de las políticas regionales nacionales entre sí y con la CE, en el marco de los programas de desarrollo regional.

Los principios generales enunciados tienen su correlativo reflejo en una serie de derivaciones prácticas, algunas de ellas de gran trascendencia. Primero, la inserción de la política regional entre las políticas económicas de la CE se traduce en la modificación reglamentaria del método de distribución de los recursos financieros del FEDER entre los Estados miembros, que entre 1975 y 1979 consistió en la asignación de una cuota o porcentaje de la dotación total a cada Estado. Desde 1979 y hasta 1984 los recursos del FEDER se dividieron en dos secciones. La primera sección, por un importe del 95 por 100 de la dotación total, quedó sometida al sistema anterior de distribución por cuotas, mediante la aprobación de solicitudes de

ayuda hechas por los Estados. La segunda sección, dotada con el 5 por 100 restante, quedaba fuera del sistema de distribución por cuotas -de ahí que se conociera con el nombre de "sección fuera de cuota"- y servía para financiar programas y acciones de desarrollo regional aprobados por la Comunidad.

Segundo, para poder disponer de un marco común de referencia analítica y evaluadora, se estableció la obligación de que la Comisión, en estrecha colaboración con el Comité de Política Regional, elabore periódicamente informes sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Son los famosos informes periódicos, el tercero y último de los cuales se aprobó en la primavera de 1987.

Tercero, para compensar el impacto regional negativo que pudieran tener determinadas políticas sectoriales emprendidas por la Comunidad y por los Estados miembros, se aprobaron por el Consejo varias acciones comunitarias específicas de desarrollo regional, financiadas a través de la sección fuera de cuota del FEDER, por lo cual se conocen también con el nombre de "acciones fuera de cuota". Dada la exigua dotación de la sección, el lector se hará cargo de que no se ha podido ir muy lejos con estas acciones, a pesar de que se hayan aprobado un par de docenas. Pero se empezó a andar un nuevo camino, luego continuado con más fortuna mediante los programas comunitarios de desarrollo regional, de los cuales se hablará más adelante.

Y cuarto, para coordinar las políticas regionales nacionales se aprobaron unas nuevas y estrictas normas sobre regímenes de ayuda con finalidad regional, clasificando todas las regiones de la Comunidad en cuatro tipos. Según la intensidad de sus problemas, las subvenciones que pueden recibir las empresas que se establezcan en regiones calificadas a efectos de ayudas regionales pueden llegar hasta el 75 por 100 de la inversión, en términos de subvención neta equivalente.

c) De 1985 a 1988, caminando por la misma senda

En 1979 comenzó una etapa del FEDER. A juicio de algunos observadores, esa etapa concluyó el 1 de enero de 1985, con la entrada en vigor del Reglamento 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984, que rige actualmente el funcionamiento del Fondo. En mi opinión, sin embargo, nada esencial cambió con la aprobación del reglamento vigente, cuya virtud es profundizar y afianzar la orientación iniciada en 1979. Podrá hablarse de tercera época del FEDER cuando el contenido programático del Acta Unica Europea en materia de cohesión económica y social se haya plasmado en un reglamento de aplicación, acontecimiento que, salvo milagro, no tendrá lugar antes del año 1989. Limitémonos de momento a señalar las mejoras introducidas por el Reglamento 1787/84, que van en la línea de avanzar por la senda iniciada en 1979.

Ha cambiado el sistema de asignación por países de los recursos del FEDER. Ya no hay secciones ni cuotas, sino "horquillas". Corresponde a cada Estado un límite inferior y otro superior (el abanico entre el mínimo y el máximo es lo que se llama horquilla) de los recursos del Fondo. Para cada Estado miembro, el límite inferior de su horquilla representa el mínimo de los recursos del FEDER que se le garantiza, siempre que durante el período correspondiente presente un número suficiente de solicitudes de contribución que reúnan las condiciones reglamentariamente exigibles. La asignación de los recursos del Fondo para la parte comprendida entre el límite mínimo y el máximo de la horquilla estará en función de la aplicación de las prioridades y criterios de la política regional comunitaria fijados en el Reglamento del FEDER. Para algunos observadores, este sistema representa un cambio sustancial. Desde mi punto de vista, no es más que una mejora cuantitativa del cambio cualitativo introducido en 1979 al crear la sección fuera de cuota. La única novedad de 1985 es de carácter procedimental y de gestión. En efecto, los límites mínimos de los doce Estados suman 88,63 puntos, que representan el por-

centaje del FEDER que ha de repartirse obligatoriamente, según las solicitudes que cada Estado presente en tiempo y forma reglamentariamente establecidos. Los límites máximos suman 117,09 puntos, cifra que carece de significado, pues lo máximo que se puede distribuir del Fondo es la totalidad de sus recursos, es decir, el 100 por 100, pero no el 117,09 por 100. La asignación de los 11,37 puntos de diferencia entre 88,63, suma de los límites mínimos, y 100 depende de que las solicitudes se adecuen más o menos a los criterios y prioridades de la política regional comunitaria, según apreciación de la Comisión. Dicho de otra manera: los 5 puntos porcentuales de la antigua sección fuera de cuota, que era el margen financiero de que disponían las autoridades comunitarias para desarrollar y aplicar sus iniciativas regionales, se han ampliado hasta 11,37 puntos. Es un incremento notable, pero no hay que perder de vista que el punto de partida era muy bajo.

Las autoridades comunitarias disponen de otra vía para desarrollar sus iniciativas, además del margen de las horquillas. Se trata de los programas comunitarios, que han de ser aprobados por mayoría cualificada del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. El papel de los Estados miembros en estos programas es secundario en relación a las autoridades comunitarias, que son las que llevan la voz cantante. Los programas comunitarios, de carácter plurianual, definen acciones vinculadas directamente al cumplimiento de objetivos comunitarios y a las políticas de la Comunidad y tratan de asegurar una mejor articulación entre los objetivos regionales y los de las demás políticas comunitarias. Tampoco en este caso nos encontramos ante una modificación revolucionaria del FEDER. Los programas comunitarios de desarrollo regional no son ni más ni menos que las antiguas acciones fuera de cuota, reforzadas notablemente en los sentidos financiero e instrumental y cambiadas de nombre. Hasta la fecha se han aprobado nada más los Reglamentos de tres programas comunitarios, estando en avanzado estado de preparación el cuarto. Se trata del STAR, para apoyar el acceso de las regiones menos desarrolladas de la Comunidad a técnicas avanzadas

de telecomunicación; el VALOREN, cuyo objetivo es utilizar el potencial energético endógeno de las regiones menos desarrolladas, y el RESIDER, publicado en febrero de 1988, para favorecer la implantación de nuevas actividades económicas en las regiones afectadas por la reconversión siderúrgica. El cuarto programa comunitario será el RENAVAL, paralelo al RESIDER, pero en las regiones afectadas por la reconversión naval. Los dos primeros, de duración quinquenal, están dotados con 780 millones de ecus el STAR y 400 millones de ecus el VALOREN (aproximadamente 109.200 y 56.000 millones de pesetas respectivamente). La dotación del RESIDER es de 300 millones de ecus (42.000 millones de pesetas aproximadamente) y las previsiones para el RENAVAL ascienden a 200 millones de ecus (28.000 millones de pesetas aproximadamente).

En el Reglamento de 1984 se acentúa el interés por los programas plurianuales, frente al apoyo a proyectos aislados. No es una novedad, sino la ampliación y consolidación de una pauta iniciada en el Reglamento de 1979, con las acciones comunitarias fuera de cuota. En 1984 se crean los programas comunitarios, que, como queda dicho, son los herederos de las antiguas acciones fuera de cuota, y los programas nacionales de interés comunitario. Ambos tienen prioridad frente a los proyectos, por ser conjuntos coherentes de actuaciones, cuya eficacia en política regional se supone que es mayor que la de los proyectos individuales, más utilizables para tapar agujeros y parchear deficiencias, sin que necesariamente hayan de estar coordinados con otras intervenciones. El artículo 6 del Reglamento dice que, con carácter experimental, cada Estado miembro cuyo límite superior en la horquilla rebase el 1,5 por 100 procurará que se presente un número suficiente de solicitudes de contribución en forma de programas para que la Comisión pueda garantizar, dentro de lo posible, que la parte de contribución del FEDER destinada a la financiación por programas, incluidos los programas comunitarios, se incremente progresivamente hasta alcanzar al menos el 20% de los créditos concedidos por el FEDER al término del tercer año. El plazo cumplió con 1987. Aún no se han hecho públicos los datos para cada

Estado, pero no es aventurado adelantar que el objetivo no se ha alcanzado.

Algo parecido puede decirse de las ayudas en favor de inversiones en la industria, la artesanía y los servicios, es decir, en favor de empresas directamente productivas. El artículo 35, con toda serie de miramientos, trata de impulsar estas intervenciones del FEDER, recomendando a los Estados miembros que, al presentar sus solicitudes, y la Comisión, al gestionar la concesión de ayudas, se esfuercen por asegurar que una parte adecuada del FEDER, a ser posible el 30%, sea asignada a inversiones de empresas directamente productivas. Baste decir, a título de ejemplo, que en 1986 -aún no se han hecho públicos los datos de 1987- estas ayudas representaron el 12,5% del total, porcentaje alejado del 30%.

3. CARA Y CRUZ DEL FEDER

Llegados a este punto, se puede intentar hacer un balance del significado de trece años de política regional comunitaria a través del FEDER. Como en la viña del señor de la parábola evangélica, en la historia del FEDER hay de todo, bueno y menos bueno. Es un mosaico de luces y sombras, con claro predominio de las zonas de luz. Ello no obsta para que se señalen los aspectos en que no se han conseguido remover los obstáculos que impiden que la política regional remonte el vuelo a la debida altura. Ahora bien, conviene no llamarse a engaño pensando que con una política regional bien dotada presupuestariamente, correctamente concebida y perfectamente ejecutada desaparecerían los desequilibrios regionales. Son muchas las décadas de acumulación de inversiones en determinadas zonas y de desatención a otras. Las raíces del atraso económico son profundas. Las rigideces de las estructuras territoriales son tales que los cambios tardan décadas en percibirse. El mercado funciona con una dinámica y una fuerza inexorable, difícil de contener con ayudas más o menos magras o suculentas. Los empresarios se mueven rastreando el beneficio. Los responsables de la política económica, en fin, están

más dispuestos a rendirse ante la eficacia, aunque sea a corto plazo, que ante la equidad, que puede conllevar también eficacia a largo plazo. Este es el telón de fondo de las actuaciones del FEDER.

El aspecto más positivo es que se ha implantado una política regional en la Comunidad, venciendo las resistencias del momento fundacional, aunque haya tenido que entrar por una puerta lateral, en lugar de hacerlo por la puerta principal. Pero hasta el Acta Unica Europea, el sentido de las ayudas otorgadas por la política regional comunitaria era el de situar a todas las regiones en condiciones de poder competir unas con otras en términos de igualdad. El mercado haría el resto. Con el Acta Unica Europea, que modifica el Tratado de Roma, cambia radicalmente el planteamiento, al reconocer que la implantación del mercado único debe ir acompañada de medidas de cohesión económica y social. Es tanto como admitir que el mercado no sólo es incapaz de reducir los desequilibrios regionales, sino que puede aumentarlos al ampliarse la escala en que se mueven libremente los agentes y los factores económicos. La política regional ya tiene carta de naturaleza constitucional en la Comunidad. Ahora falta una sola cosa, la más importante, que es llevar los principios teóricos a la práctica real.

Hasta ahora, como queda dicho, la política regional desarrollada a través del FEDER ha sido esencialmente subsidiaria de la de los Estados miembros. Poco a poco se ha ido abriendo paso otra concepción, que deja la iniciativa a las autoridades comunitarias. Después de la modificación del Tratado de Roma, es la Comunidad quien debe proponerse reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, correspondiendo a los Estados miembros conducir su política económica con miras a alcanzar esos objetivos (artículos 130 A y B). El epicentro de la política regional se ha trasladado de los Estados a la Comunidad. Si es una bella declaración sin más consecuencias o si va a tener trascendencia práctica, es algo que está por ver. El tiempo lo dirá.

El FEDER es el más importante de los fondos financieros comunitarios destinados a promover reformas estructurales. Como puede verse en el Cuadro 1, casi la mitad de la dotación de los tres fondos estructurales (FEDER, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección Orientación) corresponde al FEDER. Pero ni aun sumando la dotación de los tres fondos se llega a alcanzar la quinta parte del presupuesto comunitario, y no es fácil que se alcance en 1988, a pesar del acuerdo para duplicar en términos reales el volumen de los fondos estructurales en 1993 (la media de los tres últimos años representa el 17,8%). El FEDER, con ser la estrella de dichos fondos y a pesar de haber casi duplicado su peso relativo en el presupuesto de la Comunidad, no ha llegado todavía a representar la décima parte de los compromisos comunitarios. (Ver cuadro 2).

A partir de los acuerdos del Consejo Europeo de Bruselas de 11 y 12 de febrero de 1988 comienza en serio la reforma de la Comunidad, en que adquieren un papel muy importante los fondos estructurales, protagonistas de la política de cohesión económica y social, particularmente el FEDER. Hasta ahora sólo se disponen de dos pistas indicativas de por dónde pueden ir los tiros. Una es el proyecto de Reglamento marco del conjunto de los fondos (que irá seguido de un nuevo Reglamento particular para cada fondo y de otro general de coordinación) y otro el proyecto de presupuesto para 1988. Los proyectos, como el propio nombre indica, pueden experimentar modificaciones. Esperemos que sean a mejor, porque en su estado actual dan motivos sobrados de preocupación. Por poner un ejemplo, en el proyecto de presupuesto los tres fondos tienen el mismo peso relativo que la media de los tres años anteriores y el FEDER pierde medio punto, mientras que el gasto agrícola, de indudables connotaciones políticas conservadoras, no denota síntomas de que se camine hacia una reforma profunda de la política agrícola que evite los excedentes. Para ese viaje no hacían falta alforjas.

Cuadro 1

DOTACION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS (FEC)

CREDITOS DE COMPROMISO

	1985		1986		1987	
	Millones ecus	%	Millones ecus	%	Millones ecus	%
FEDER	2.495,3	45,1	3.098,0	50,4	3.341,9	48,7
FSE	2.188,5	39,5	2.290,0	37,2	2.602,5	37,9
FEOGA-OR	853,8	15,4	762,0	12,4	917,1	13,4
TOTAL FEC	5.537,6	100,0	6.150,0	100,0	6.861,5	100,0
PRESUPUESTO CEE	30.616,0	--	36.052,2	--	37.453,1	--
% FEC/PPTO.CEE	18,1	--	17,1	--	18,3	--

Cuadro 2

Dotación del FEDER de 1975 a 1987

(Millones de ECUS)

Año	Créditos de compromiso			Aumento anual (%)	% sobre el presupuesto comunitario
	Intervenciones	Acciones Específicas	Total		
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	1106,8	58,2	1165,0	23,3	6,7
1981	1463,0	77,0	1540,0	32,2	7,3
1982	1669,0	90,5	1759,5	14,3	7,6
1983	1909,5	100,5	2010,0	14,2	7,6
1984	2025,0	115,0	2140,0	6,5	7,3
1985	2174,9	115,0	2289,9	7,0	7,5
1986	3003,0	95,0	3098,0	35,3	8,6
1987	3217,4	124,5	3341,9	7,9	8,9

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

4. DOS AÑOS DE FEDER EN ESPAÑA

España participa de la política regional comunitaria desde el primer momento de la integración, sin período transitorio. Puede acceder a las ayudas del FEDER desde el 1 de enero de 1986, en las mismas condiciones que los demás Estados, teniendo a su disposición entre un mínimo del 17,97% y un máximo del 23,93% de los recursos del Fondo regional. Veamos a continuación algunas cuestiones relacionadas con la gestión del FEDER en España, para concluir con unas apreciaciones sobre su papel cuantitativo y cualitativo.

a) Algunas características de la gestión del FEDER en España

El FEDER se gestiona desde la Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda, por ser el Centro Directivo competente en materia de política regional. A lo largo de dos años se han ido produciendo novedades importantes en la forma y en el contenido de la aplicación en España de los recursos procedentes de este Fondo.

La primera cuestión a tener en cuenta es el ámbito territorial de intervención del FEDER, que ha ido variando sucesivamente, hasta llegar a la delimitación del mapa en vigor a 1 de enero de 1988, que se puede considerar estabilizado. El mapa de zonas en que puede intervenir el FEDER es el que acepta la Comisión a los efectos de conceder ayudas con finalidad regional, que entre nosotros se conocen con el nombre de incentivos regionales.

Desde enero de 1986 a septiembre de ese año el FEDER aprobó ayudas sólo en favor de seis Comunidades Autónomas: Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia. En septiembre de 1986 se amplió el mapa de intervenciones a Murcia, Asturias y Teruel. El 1 de junio de 1987 la Comisión comunicó la aceptación del mapa que se adjunta, que está evaluado en términos de población y superficie en el Cuadro 3. Puede comprobarse que aproxi-

Cuadro 3

POBLACION Y SUPERFICIE DE LAS ZONAS DE ESPAÑA EN QUE PUEDE
INTERVENIR EL FEDER a 1-1-1988

CC.AA.	Población (1)			SUPERFICIE		
	Miles de habitantes	% región	% España	Km.2	% región	% España
ANDALUCIA	6.441,0	100,0	17,1	87.268	100,0	17,3
ARAGON	411,2	34,4	1,1	34.283	72,0	6,8
ASTURIAS	1.129,6	100,0	3,0	10.565	100,0	2,1
BALEARES	-	-	-	-	-	-
CANARIAS	1.367,6	100,0	3,6	7.242	100,0	1,4
CANTABRIA	513,1	100,0	1,4	5.289	100,0	1,0
CASTILLA Y LEON	2.583,2	100,0	6,9	94.193	100,0	18,7
CASTILLA-LA MANCHA	1.648,6	100,0	4,4	79.230	100,0	15,7
CATALUNA	2.138,8	35,9	5,7	2.327	7,3	0,5
COMUNIDAD VALENCIANA	1.100,2	30,2	2,9	17.308	74,3	3,4
EXTREMADURA	1.065,0	100,0	2,8	41.602	100,0	8,2
GALICIA	2.811,9	100,0	7,5	29.434	100,0	5,8
MADRID	856,3	18,3	2,3	2.081	26,0	0,4
MURCIA	955,5	100,0	2,5	11.317	100,0	2,2
NAVARRA	157,8	31,0	0,4	6.394	61,4	1,3
PAIS VASCO	1.729,3	80,7	4,6	3.844	52,9	0,8
RIOJA	-	-	-	-	-	-
CEUTA Y MELILLA	118,9	100,0	0,3	32	100,0	0,0
TOTAL	25.028,0	66,4	66,4	432.409	85,7	85,7

(1) Población según el Censo de 1981

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

MAPA 1

MAPA DE ZONAS SUSCEPTIBLES DE RECIBIR AYUDAS CON FINALIDAD REGIONAL



madamente dos tercios de la población y el 85,7 por 100 de la superficie se pueden beneficiar de las contribuciones del FEDER, que no interviene en Baleares, La Rioja, Gerona, Lérida (excepto un municipio de la cuenca del Llobregat) y Tarragona. La clasificación tipológica que figura en el mapa tiene efectos cuando se trata de ayudas a empresas directamente productivas e indica el máximo de subvención neta equivalente que la Comisión permite que se conceda en cada zona. No obstante, salvo excepciones, la aplicación por parte del Gobierno español ha bajado el techo del 75% al 50% y el del 45% al 40%.

La segunda cuestión importante es la relación que se ha establecido entre el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y el FEDER. El acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 permitió a las Comunidades Autónomas acceder al FEDER para financiar proyectos de su competencia en los siguientes términos:

"a) Las Comunidades Autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán proponer proyectos FEDER y conseguir, en función de los méritos de los mismos, financiación hasta un límite máximo del 30 por ciento de su respectivo FCI. Este límite deberá entenderse como aplicable al gasto anual de los nuevos proyectos FEDER presentados, más el de los proyectos FEDER en ejecución en cada Comunidad".

"b) Las Comunidades Autónomas cofinanciarán los proyectos que habiendo sido propuestos por ellas hayan obtenido ayuda del FEDER, utilizando los recursos de su respectivo FCI".

"Como consecuencia del juego conjunto de las anteriores reglas, las CC.AA. con territorios calificados como zonas asistidas podrán obtener una financiación adicional equivalente al 30% de su FCI, siempre que presenten proyectos de desarrollo en cuantía y calidad suficiente para ser aprobados por la Comisión Europea".

Puesto en práctica el acuerdo en 1987 para las zonas en que intervenía el FEDER durante la primera mitad del año, se canalizaron recursos hacia las Comunidades Autónomas por esta vía por valor de 27.533 millones de pesetas. El 30% del FCI autonómico de las Comunidades Autónomas con zonas asistidas representa en 1988 la cifra de 41.738,7 millones de pesetas.

Con el paso del tiempo se ha ido ampliando el campo de intervención del FEDER no sólo en sentido territorial, sino también en sentido institucional y funcional. Al principio se presentaron al FEDER solicitudes de ayuda sólo para proyectos de la Administración Central y de organismos o empresas dependientes de ella directamente. Poco a poco se fue abriendo el abanico, a medida que se adquirió experiencia en la gestión, y actualmente cabe decir que se puede presentar cualquier proyecto que cumpla los requisitos reglamentarios, sea de la Administración Central, la Autonómica, la Local, o pertenezca a una empresa pública o privada.

Una mejora importante es haber pasado de la utilización de los recursos del FEDER en 1986 exclusivamente en régimen de reembolso o retorno a la aplicación en número frecuente de casos del régimen de cofinanciación, que permite obtener financiación adicional para los proyectos, en lugar de reembolsar gastos ya efectuados. En este régimen se administran, por ejemplo, los proyectos de las Comunidades Autónomas. En el artículo 18.3 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1988 se regula la aplicación de este régimen a otros casos.

Finalmente, debe señalarse que España ha presentado solicitudes de contribución del FEDER recurriendo a toda la gama de modalidades de intervención del Fondo: programas comunitarios, programas nacionales de interés comunitario, acciones de promoción del potencial de desarrollo endógeno, proyectos de infraestructuras, proyectos de empresas directamente productivas, estudios y preparación de operaciones integradas de desarrollo.

El resultado puede calificarse, sin asomo ni visos de triunfalismo alguno, de muy bueno, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

b) Las ayudas del FEDER a España

Como puede verse en los cuadros 4, 5, 6, 7 y 8, las ayudas concedidas por el FEDER a España durante los dos primeros años de pertenencia a la CE ascienden a 239.799 millones de pesetas. De ellos, 85.268 millones corresponden a 1986 y 154.531 millones a 1987. Dentro de este último año, 30.588 millones corresponden al programa STAR, 15.294 millones son por el programa VALOREN y 20.385 por el programa nacional de interés comunitario (PNIC) de Asturias. Computando sólo las contribuciones correspondientes a las inversiones programadas para 1987 en estos tres programas, las ayudas aprobadas en 1987 son de 92.037 millones de pesetas. Comparando con la dotación del FEDER de los años 1986 y 1987, han correspondido a España cerca del 21% del total de ayudas concedidas en ese período.

En 1986 el 28,7% de las ayudas aprobadas correspondieron a carreteras, siguiendo en orden de importancia gasoductos (21,6%), obras hidráulicas (20,6%) y aeropuertos y ferrocarriles (17,6%). A cierta distancia se sitúan los proyectos ejecutados directamente por RENFE (9,7%) (los comprendidos en el epígrafe de ferrocarriles son competencia del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones) y los de empresas directamente productivas (1,8%).

En 1986 todos los proyectos eran competencia de la Administración Central. En 1987 se presentaron y aprobaron proyectos de las Comunidades Autónomas, en función del acuerdo a que antes se ha hecho referencia. Casi la tercera parte de las ayudas concedidas a proyectos individuales, el 31,2%, se canalizó hacia las nueve Comunidades Autónomas en que intervino el FEDER durante 1987. Los proyectos autonómicos que han accedido a las ayudas se refieren a carreteras

CUADRO 4

AYUDAS DEL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DURANTE 1986 y 1987

(millones de pesetas)

COMUNIDAD AUTONOMA	1986 PROYECTOS ADMINISTRACION CENTRAL	1987					TOTAL 1987	TOTAL 1986 1987
		PROYECTOS ADMON CENTRAL	PROYECTOS DE LAS CC.AA.	STAR	VALOREN	PNIC ASTURIAS		
Andalucía	32.809 (1)	26.745	10.726	8.580	4.538	-	50.589	83.398
Aragón	-	-	688 (2)	733	428	-	1.849	1.849
Asturias	5.294 (1)	5.319	795	1.364	1.384	20.385	29.247	34.541
Canarias	1.473	-	2.049	1.864	1.901	-	5.814	7.287
Cantabria	-	-	-	592	527	-	1.119	1.119
Castilla y León	19.080 (1)	9.418	3.125	3.940	1.115	-	17.598	36.678
Cast.-La Mancha	7.299 (1)	12.481	2.533	2.557	853	-	18.424	25.723
Cataluña	-	-	-	733	597	-	1.330	1.330
C. Valenciana	-	-	-	1.398	456	-	1.854	1.854
Extremadura	10.114	582	2.860	1.402	535	-	5.379	15.493
Galicia	5.964	1.487	4.060	4.464	1.556	-	11.567	17.531
Madrid	-	-	-	687	230	-	917	917
Murcia	3.235	4.699	697	978	318	-	6.692	9.927
Navarra	-	-	-	282	261	-	543	543
P. Vasco	-	-	-	1.014	595	-	1.609	1.609
T O T A L	85.268 (1)	60.731	27.533 (2)	30.588	15.294	20.385	154.531	239.799

NOTA: Las anualidades de los programas STAR, VALOREN y PNIC de Asturias correspondientes a 1987 son los siguientes, en millones de pesetas: STAR, 1.644,10; VALOREN, 1.528,04; PNIC de Asturias, 600,5.

(1) Estas cantidades resultan de descontar a los totales aprobados durante 1986 proyectos retirados.

(2) Esta cantidad resulta de descontar a lo aprobado en 1987 proyectos retirados.

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 5

PROYECTOS F.E.D.E.R. APROBADOS DURANTE 1986

(miles de pesetas de ayuda Feder)

LOCALIZACION DE LAS AYUDAS	AEROPUERTOS Y FERROCARRILES	CARRETERAS	O. HIDRAULICAS	GASODUCTOS	RENFE	INCENTIVOS REGIONALES A EMPRESAS	T O T A L
ANDALUCIA	8.284.322	8.598.500	6.372.900	6.605.500	2.292.400	655.378	32.809.000
ASTURIAS	1.360.932	236.150	-	3.697.000	-	-	5.294.082
CASTILLA Y LEON	1.832.050	6.300.000	2.521.834	4.859.045	3.471.450	95.331	19.079.710
CASTILLA-LA MANCHA	147.250	5.129.850	128.660	-	1.699.500	194.060	7.299.320
EXTREMADURA	132.550	1.353.950	8.539.528	-	-	87.819	10.113.847
GALICIA	1.790.560	2.842.800	-	-	853.500	476.961	5.963.821
I. CANARIAS	1.472.995	-	-	-	-	-	1.472.995
MURCIA	-	-	-	3.235.000	-	-	3.235.000
T O T A L	15.020.659	24.461.250	17.562.922	18.396.545	8.316.850	1.509.549	85.267.775

NOTA: En este cuadro están descontadas las ayudas descomprometidas.

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 6

AYUDAS DEL FEDER CONCEDIDAS A PROYECTOS DE INVERSION DE ESPAÑA
 APROBADAS DURANTE 1987 Y SU DISTRIBUCION POR COMUNIDADES AUTONOMAS, SEGUN
 EL ORGANO COMPETENTE.

(En pesetas)

DISTRIBUCION REGIONAL	PROYECTOS COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOM.	%	PROYECTOS COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION CENT.	%	TOTAL AYUDAS	%
Andalucía	10.726.466.964	38,96	26.744.787.500	44,03	37.471.254.464	42,45
Aragón	688.037.846	2,50	-	-	688.037.846	0,78
Asturias	794.861.371	2,89	5.319.015.000	8,76	6.113.876.371	6,93
Canarias	2.048.890.301	7,44	-	-	2.048.890.301	2,32
Castilla y León	3.124.923.500	11,35	9.417.613.000	15,51	12.542.536.500	14,21
Castilla-La Mancha	2.532.953.668	9,20	12.481.566.500	20,55	15.014.520.168	17,01
Extremadura	2.860.200.000	10,39	581.962.000	0,96	3.442.162.000	3,90
Galicia	4.059.897.731	14,74	1.486.900.000	2,45	5.546.797.731	6,29
Murcia	696.689.513	2,58	4.698.865.000	7,74	5.395.554.513	6,11
TOTAL	27.532.920.894	100	60.730.709.000	100	88.263.629.894	100

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 7

AYUDAS DEL FEDER CONCEDIDAS A PROYECTOS CUYA EJECUCION ES COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.
Y SU DISTRIBUCION POR SECTORES APROBADAS DURANTE EL AÑO 1987

(En pesetas)

DISTRIBUCION REGIONAL	FERROCARRILES Y AEROPUERTOS	CARRETERAS	OBRAS HIDRAULICAS	GASODUCTOS	OBRAS EN EL LITORAL	TOTAL AYUDAS
Andalucía	13.206.595.000	2.115.611.500	10.884.413.500	266.500.000	271.667.500	26.744.787.500
Asturias	2.549.660.000	2.321.855.000	447.500.000	-	-	5.319.015.000
Castilla y León	817.385.000	7.682.728.000	-	917.500.000	-	9.417.613.000
Castilla-La Mancha	7.009.150.000	5.259.447.500	212.969.000	-	-	12.481.566.500
Extremadura	-	581.962.000	-	-	-	581.962.000
Galicia	1.236.900.000	250.000.000	-	-	-	1.486.900.000
Murcia	416.950.000	4.079.415.000	-	202.500.000	-	4.698.865.000
T O T A L	25.236.640.000	22.291.019.000	11.544.882.500	1.386.500.000	271.667.500	60.730.709.000

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro 8

**AYUDAS DEL FEDER CONCEDIDAS A PROYECTOS CUYA EJECUCION ES COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
Y SU DISTRIBUCION POR SECTORES APROBADAS DURANTE EL AÑO 1987.**

(En pesetas)

DISTRIBUCION REGIONAL	CARRETERAS	OBRAS HIDRAULICAS	OBRAS EN EL LITORAL	TOTAL AYUDAS
Andalucía	7.612.921.464	2.929.544.000	184.001.500	10.726.466.964
Aragón	688.037.846	-	-	688.037.846
Asturias	794.861.371	-	-	794.861.371
Canarias	1.913.358.004	135.532.297	-	2.048.890.301
Castilla y León	2.233.378.000	891.545.500	-	3.124.923.500
Castilla-La Mancha	2.532.953.668	-	-	2.532.953.668
Extremadura	837.950.000	2.022.250.000	-	2.860.200.000
Galicia	2.724.950.000	717.497.731	617.450.000	4.059.897.731
Murcia	426.348.892	270.340.621	-	696.689.513
TOTAL	19.764.759.245	6.966.710.149	801.451.500	27.532.920.894

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

(71,7%), obras hidráulicas (25,4%) y obras en el litoral (2,9%). En el caso de proyectos de la Administración Central en 1987, además de carreteras (36,7%), obras hidráulicas (19,0%) y obras en el litoral (0,4%), figuran también aeropuertos y ferrocarriles (41,6%) y gasoductos (2,3%). El fuerte peso de los ferrocarriles en ese año se debe a las obras del nuevo acceso a Andalucía (proyecto Brazatortas). Es de notar la ausencia de proyectos de empresas directamente productivas.

En cuanto a la distribución regional de las ayudas, hay que advertir que los datos, con ser absolutamente correctos, no permiten extraer valoraciones, pues el mapa de zonas de intervención del FEDER se ha estado moviendo y ampliando continuamente durante 1986 y 1987. A partir de 1988, con el mapa ya prácticamente estable, las aproximaciones valorativas tendrán más sentido. No obstante, es evidente el peso de las ayudas concedidas a Andalucía. Esta Comunidad y Castilla y León y Extremadura absorbieron en 1986 el 72,7% del total. Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha sumaron en 1987 el 73,7%. En el extremo opuesto se encuentra Canarias, a quien en 1986 correspondieron el 1,7% de las ayudas y en 1987 el 2,3%. La baja participación de esta Comunidad Autónoma se debe a que las competencias en materias que pueden generar proyectos susceptibles de recibir financiación del FEDER están casi en su totalidad transferidas al Gobierno regional, sin que hasta la fecha haya sido posible compensar esa carencia, que puede cambiar de signo en 1988.

c) Valoración global

La aportación financiera del FEDER es sin ningún género de dudas cuantitativamente importante. Desde la óptica del balance financiero de España con la CE, sus aportaciones son significativas, aunque es sabido que los pagos, que dependen del ritmo de ejecución de las obras, son inferiores a las ayudas aprobadas. Desde la perspectiva de la financiación del desarrollo regional, es obvio que añade capacidad para generar y ejecutar proyectos relacionados con la

dotación de infraestructuras necesarias para atraer inversiones directamente productivas.

Es posible, sin embargo, que la incidencia más profunda y duradera del acceso de España al FEDER venga por otro lado, a juzgar por los cambios que está obligando a introducir en los planteamientos de la política regional española. En alguna ocasión he oído decir que ahora se están recogiendo en este campo los frutos de la semilla que otros plantaron en años precedentes. Desde hace tiempo vengo siguiendo de cerca la evolución de nuestra política regional y creo que puedo afirmar que la apreciación anterior es tan pretenciosa como la del que quiera atribuirse en exclusiva los méritos de estar introduciendo ahora novedades que antes no se quisieron o no se pudieron implantar. A mi juicio, ha sido la entrada de España en la CE la que ha obligado a replantear y reconsiderar lo que en materia de política regional venía haciéndose o dejando de hacerse en España.

La aplicación del Reglamento del FEDER está teniendo influencia claramente positiva en tres cuestiones: replanteamiento de la planificación regional, revisión del sistema de incentivos regionales y programación plurianual de las inversiones con fines regionales.

Después de años de abandono, ha resucitado la planificación regional en forma de PDR (programa de desarrollo regional), que ha de elaborarse según una metodología aprobada por el Comité de Política Regional de la CE. Independientemente de la obligación de elaborar y presentar a la Comisión de la CE un documento de esta naturaleza, el PDR puede y debe ser un instrumento de coordinación de las actuaciones inversoras de todas las Administraciones Públicas. La coordinación ha de ser horizontal (de las Comunidades Autónomas entre sí) y vertical, tanto en sentido descendente (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) como ascendente (Comunidades Autónomas, Administración Central y CE). El primer PDR, de carácter provisional, fue dictaminado favorablemente por el Comité de Políti-

ca Regional el 23 de octubre de 1985, antes de nuestro ingreso en la CE, para poder recibir las ayudas del FEDER desde el 1 de enero de 1986. Otra versión del PDR, con el horizonte temporal de 1990, fue aprobada por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el día 17 de marzo de 1988, para su remisión a la Comisión.

El viejo sistema español de incentivos regionales ha cambiado totalmente, como consecuencia de la necesidad de acomodar las normas españolas a las comunitarias. La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, desarrollada por el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, trata de poner orden y simplificar la maraña legal y administrativa de la anterior situación y dotar de transparencia y agilidad a la gestión, dando participación a las Comunidades Autónomas.

La presentación al FEDER de propuestas de cofinanciación acabará desplazando la tendencia a presentar proyectos sin ton ni son, para salir del paso y cubrir cuantitativamente el expediente y obligará a racionalizar las decisiones y a programar a medio plazo las intervenciones.