

### 3. LOS FONDOS ESTRUCTURALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: APLICACION EN ESPAÑA Y PARTICIPACION REGIONAL

*Jordi Conejos i Sancho*

#### 1. Introducción

El ingreso de España a las Comunidades Europeas el uno de enero de 1986 abrió la posibilidad, entre otras muchas cosas, de participar en el acceso a las denominados fondos estructurales comunitarios: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección orientación (FEOGA-O) y Fondo Social Europeo (FSE). El acceso a estos fondos ha tenido para cada uno de ellos una problemática específica, tanto en lo que se refiere a la magnitud de recursos, a los problemas de tipo general y de funcionamiento, como a la participación entre los diferentes niveles de administración (Administración Central, Administración Autonómica y Administración Local).

La incorporación de España a las instituciones comunitarias coincidió además con un proceso de reforma profunda que culminó en 1987 con la aprobación del Acta Unica Europea, que supuso la primera reforma en profundidad del Tratado de Roma de 1957 y que, en relación a los fondos estructurales, también supuso cambios muy importantes tanto en los criterios de repartición entre Estado y regiones como en los sistemas de gestión, además de incrementar de una manera muy significativa los recursos destinados a los mismos.

Por este motivo, en la aplicación en España de los fondos estructurales deben distinguirse dos etapas bien diferenciadas. La primera de ellas, de 1986 a 1988, que podemos denominar transitoria, y la segunda a partir de 1989, donde son de aplicación las reglas y orientaciones de la reforma emprendida como consecuencia de la entrada en vigor del Acta Unica Europea.

La denominada etapa de transición (1986-88) se caracteriza por disponer de muy escasos elementos normativos y/o explícitos de distribución de los recursos comunitarios entre los diferentes niveles de administración, destacando la administración central con un peso muy significativo en la recepción de los recursos comunitarios.

La participación de las entidades subestatales (autonómicas y locales)

si bien existió, tuvo en general un carácter mucho menos importante y estuvo sujeta en un principio a un componente elevado de discrecionalidad.

Un ejemplo de lo expuesto lo constituye lo acontecido con el FEDER. España tuvo acceso a este fondo comunitario desde el mismo momento de nuestra incorporación —también ocurrió lo mismo con el FEOGA-O y el FSE— y en 1986 sólo se beneficiaron del FEDER los proyectos de competencia de la Administración Central. A finales de 1986, con el acuerdo de financiación autonómica, se creó un mecanismo automático que permitió participar de los recursos procedentes del FEDER a aquellas Comunidades Autónomas que teniendo territorios elegibles a efectos comunitarios, con un máximo de financiación comunitaria (hasta el 30% de los recursos recibidos por la Comunidad Autónoma a través del Fondo de Compensación Interterritorial). La determinación definitiva de las zonas elegibles españolas a efectos del FEDER no se alcanzó hasta 1987, lo que provocó que algunas Comunidades Autónomas no recibieran ayudas procedentes de este fondo hasta el ejercicio de 1988.

Las Corporaciones Locales pudieron beneficiarse de esta financiación comunitaria sólo de una manera muy ocasional y de forma negligible, y siempre de modo excepcional y discrecionalmente.

La experiencia en la aplicación del Fondo Social Europeo en esta etapa transitoria también estuvo presidida por unas características de discrecionalidad a la hora de determinar la participación de las administraciones públicas en el acceso a la financiación procedente del FSE.

Como el resto de fondos, el FSE no actúa en solitario sino que cofinancia acciones con las administraciones públicas. Ha de existir consecuentemente una ayuda pública, en el marco de la política nacional, regional o local de empleo, para que el FSE participe y cofinancie su coste.

En el caso de España, todos los organismos que presentaban solicitudes de ayuda al FSE debían entregarlas al organismo responsable de su tramitación en Bruselas —la Unidad Administradora del FSE, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social— y una vez examinados, clasificados y priorizados los enviaba a la Comisión de las Comunidades Europeas.

A diferencia del FEDER, desde el primer año de nuestra integración, el FSE participó en la cofinanciación de programas presentados por entidades subestatales (autonómicas y locales) aunque el importe mayor de los recursos quedó reservado a programas de competencia central, y la discrecionalidad en la distribución fue una constante.

Finalmente, y en lo que se refiere al FEOGA-O los comentarios realizados para el FEDER y el FSE, adquieren en este tercer fondo estructural unas características mucho más contundentes. Por las propias

características del Fondo, la sección orientación del FEOGA representa la parte estructural de la política agrícola común y tiene como principales objetivos: la mejora estructural de las explotaciones agrícolas, la mejora de las infraestructuras rurales y la mejora de las condiciones de comercialización y de transformación de los productos agrícolas y pesqueros, lo que supone de hecho el descarte de las iniciativas procedentes de las Administraciones locales. Por lo que se refiere a la participación de las Comunidades Autónomas ésta fue muy poco importante y limitada sólo a algunas de las acciones contempladas en el FEOGA-O.

## 2. La reforma de los Fondos Estructurales

La aprobación del Acta Unica Europea en 1987, que establece el objetivo de conseguir el Mercado Unico a partir del 1 de enero de 1993, comportaba un esfuerzo de integración económica en el que se debían afrontar los problemas de adaptación de las diferentes economías de los Estados Miembros al mercado interior. Este proceso de integración económica, debía comportar un aumento de la eficacia en la asignación de recursos desde un punto de vista global y unos beneficios netos para el conjunto de la CEE muy importantes, pero también era previsible que produjese una ampliación de las disparidades o desigualdades sociales y regionales, afectando especialmente a aquellas regiones de la Comunidad con una situación económica más débil para poder afrontar con garantías de éxito el reto del Mercado Interior.

Por este motivo, el Acta Unica Europea, en su artículo 130.D establece un mandato a la Comisión de las Comunidades Europeas para que presente al Consejo una propuesta de reforma de los fondos estructurales, en lo que se refiere a su estructura, y a sus normas de funcionamiento, que contribuya a reforzar el objetivo de la cohesión económica y social dentro de la Comunidad y que racionalice el funcionamiento de los fondos estructurales.

El mandato a la Comisión se cumplió, y el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó los reglamentos que contienen la reforma en profundidad que ha afectado a los fondos estructurales. Se trata de un reglamento marco, un reglamento de coordinación y tres reglamentos de aplicación, uno para cada uno de los tres fondos.

Esta reforma ha comportado en el aspecto cuantitativo, la duplicación (en términos reales) para el año 1993, en relación a la dotación que tenían en 1987, de los recursos de los tres fondos: FEDER, FEOGA-O y FSE, y en el aspecto cualitativo, el establecimiento de cinco objetivos básicos a los cuales tendrían de contribuir específicamente uno o más de los fondos estructurales.

Estos cinco objetivos son los siguientes:

1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
2. Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o parte de regiones gravemente afectadas por el declive industrial.
3. Combatir el paro de larga duración.
4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.
5. En la perspectiva de la reforma de la política agraria común:
  - a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
  - b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

En algunos de estos objetivos participan los tres fondos estructurales, mientras que en otros únicamente participan uno o dos de estos fondos estructurales.

Los objetivos 3, 4 y 5.a. no tienen una concreción territorial o regional específica, sino que afectan a todo el territorio de la Comunidad. Los objetivos 1, 2 y 5.b, tienen una concreción territorial, y cada uno afecta a determinadas áreas territoriales de la Comunidad.

La interrelación entre los cinco objetivos, los tres fondos estructurales y su concreción territorial se representa en el Cuadro número 1.

Complementariamente a la definición de los objetivos y a la asignación de los fondos estructurales a los mismos, la reforma ha establecido unos principios de funcionamiento que de manera muy resumida son los siguientes:

a) Concentración de las intervenciones en los cinco objetivos prioritarios, y dentro de éstos, el de mayor prioridad lo constituye el objetivo núm. 1. A dicho objetivo se le garantizan el 80% del total de recursos del fondo estructural más importante desde un punto de vista cuantitativo: el FEDER.

b) Cooperación entre la Comisión, el Estado miembro y las autoridades competentes que éste designa a nivel central, regional o autonómico, local o de otro tipo (entidades privadas). La cooperación es consecuencia directa del principio de subsidiariedad por el cual las intervenciones comunitarias se consideran complementarias de las impulsadas por las autoridades nacionales de los Estados miembros. La cooperación se concreta en:

— La elaboración de planes que formulen los estados para cada uno de los objetivos.

— La negociación de los marcos comunitarios de apoyo que aprueba la Comisión, de acuerdo con los Estados miembros.

— La implantación de las intervenciones, principalmente a través de programas operativos.

— El seguimiento y evaluación de las medidas implantadas.

c) Complementariedad con las políticas económicas de los Estados, con la finalidad de garantizar la coherencia de la intervención comunitaria con las estrategias y actuaciones realizadas por las autoridades centrales, regionales y locales.

d) Una mejor gestión de los fondos mediante la implantación de la programación plurianual, en sustitución del anterior sistema de cofinanciación que se basaba fundamentalmente en proyectos aislados, la adición de los fondos comunitarios respecto a la financiación pública nacional (central, regional o local), la simplificación y la flexibilidad en la aplicación de las intervenciones intensificando no sólo los controles y evaluaciones a posteriori de las intervenciones realizadas sino también introduciendo evaluaciones ex-ante de las mismas.

## 2.1. AMBITO TERRITORIAL

La diferente estructuración administrativa vigente en cada uno de los Estados miembros plantea problemas a la hora de establecer criterios homogéneos en la delimitación territorial con el objeto de identificar los ámbitos territoriales donde los fondos estructurales pueden intervenir.

Para el conjunto de la CEE existe un criterio administrativo-estadístico común que es el denominado «Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas» (NUTS), que a su vez se estructura en tres niveles, en sentido decreciente en relación a la extensión de su ámbito territorial.

En relación a España, las NUTS-1 equivalen a agrupaciones de varias Comunidades Autónomas, siendo el nivel de utilización de este nivel reducido por su gran amplitud, las NUTS-2 equivalen a las Comunidades Autónomas más Ceuta y Melilla y las NUTS-3 a las provincias. Como se puede observar en el cuadro núm. 2, la clasificación de los Estados a partir de las NUTS supone una gran variedad y heterogeneidad, y no existe ninguna equivalencia posible a través de parámetros como los de superficie o de población.

A partir de la reforma algunos de los objetivos prioritarios tienen identificados unos ámbitos territoriales concretos (Objetivos núm. 1, 2 y 5.b.), y es sobre éstos que analizaremos con más detalle su aplicación en España y la participación en los mismos de los diferentes niveles de administración.

Las regiones europeas elegibles por el objetivo núm. 1 de los fondos estructurales, que son las que reciben una mayor prioridad y por tanto

mayores recursos procedentes de la Comunidad, se establecieron en el Reglamento marco de la reforma. El ámbito básico de delimitación territorial es el nivel NUTS-2, que en España corresponde a las Comunidades Autónomas.

La condición que deben cumplir estas regiones es que su Producto Interior Bruto (PIB) por habitante, en términos de paridades de poder adquisitivo, sea inferior al 75% de la media comunitaria. El mismo Reglamento marco enumera estas regiones. Un total de siete Estados tienen una parte o la totalidad de su territorio incluido en esta delimitación. España ha contado con las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Asturias, Murcia, Canarias, Comunidad Valenciana y Ceuta y Melilla bajo esta clasificación de regiones de objetivo núm. 1.

La vigencia de la delimitación de estas zonas es de cinco años desde la entrada en vigor del reglamento marco, esto es, hasta el 31 de diciembre de 1993. Antes de llegar a esta fecha, la Comisión de las Comunidades Europeas debe volver a examinar la relación de las regiones, para que el Consejo tras la consulta al Parlamento Europeo, apruebe una nueva relación de regiones para otro período de cinco años.

A diferencia de las regiones del objetivo núm. 1, las zonas del objetivo núm. 2 denominadas zonas en declive industrial, únicamente se establecieron los criterios pero no se concretó ninguna lista. La unidad territorial básica para la delimitación de estas zonas ha sido el nivel NUTS-3 (equivalente en el caso de España a las provincias), pero incluso se ha descendido territorialmente de este nivel para concretar y ajustar los criterios establecidos (a nivel comarcal y municipal), los criterios para poder ser elegible por este objetivo son los siguientes:

- a) Tener una tasa media de paro superior a la media comunitaria.
- b) Tener un porcentaje de ocupación industrial en relación a la ocupación total, superior a la media comunitaria
- c) Haber tenido una pérdida de ocupación industrial en un período de referencia.

La duración de la elegibilidad de estas zonas se estableció para tres años (1989-91) y luego se prorrogaron hasta el 31 de diciembre de 1993.

La zona del objetivo núm. 2 afecta parcialmente a todos los Estados que no son totalmente elegibles por el objetivo núm. 1. En España, han sido declaradas zonas del objetivo núm. 2 la mayor parte del País Vasco y de Navarra, parte de Aragón, Cantabria, Cataluña y la Rioja y una pequeña parte de la Comunidad de Madrid.

El Reglamento de Coordinación de los fondos estructurales establece

las condiciones que deben cumplir las zonas rurales para acogerse a la clasificación de zonas elegibles por el objetivo núm. 5b. Estos requisitos son los siguientes:

- a) Índice elevado de ocupación agrícola en relación con la ocupación total.
- b) Bajo nivel de renta agrícola, expresada en valor añadido bruto por unidad de trabajo agrícola.
- c) Bajo nivel de desarrollo socio-económico, valorado en función del producto interior bruto por habitante.

Estos criterios pueden ser ampliados por otros como: débil densidad de población y tendencia a la despoblación, situación periférica a los grandes ejes de desarrollo de la Comunidad, estructura de las explotaciones agrícolas y estructura de edades de la población agraria, zonas declaradas de montaña, etc.

Como podemos comprobar es un conjunto muy amplio de criterios con una componente de discrecionalidad elevada. Además, el ámbito territorial a nivel de NUTS tampoco se estableció y en la práctica ha servido en parte para compensar a algunos Estados de las clasificaciones obtenidas por los objetivos números 1 y 2. Así, Francia, Reino Unido y Alemania son los que poseen mayor número de territorio y población en este objetivo.

En lo que se refiere a España, buena parte de Aragón, parte de Cataluña, País Vasco, La Rioja y las áreas de montaña de Cantabria, Navarra, Madrid y de las Islas Baleares forman parte de las zonas elegibles por el objetivo núm. 5b. Hay que mencionar que las regiones del objetivo núm. 1 no pueden pertenecer a ninguno de los otros dos objetivos territorializables por las Comunidades Europeas.

Como consecuencia de estas delimitaciones territoriales, se ha producido que la mayor parte del territorio español —también la mayor parte de la población española— sea considerada región o zona elegible a efectos de los fondos estructurales que exigen esta delimitación territorial para aplicar sus intervenciones. También se produce que todas las Comunidades Autónomas españolas son totalmente o parcialmente elegibles por alguno de estos objetivos, lo que permite elaborar un análisis completo del nivel de participación del conjunto de Administraciones Públicas españolas en la aplicación y gestión de los recursos comunitarios derivados de los fondos estructurales.

## 2.2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION Y DE COOPERACION REGIONAL

Por razones de orden interno —distribución de poderes y de

competencias entre la administración central y las administraciones autonómicas— como por exigencias derivadas de la nueva normativa de la CEE, ocupan un lugar destacado las correspondientes a la elaboración de una serie de planes de actuación de finalidad territorial. La elaboración de dichos planes: Plan de Desarrollo Regional, para las regiones del objetivo núm. 1, Plan de Reconversión Regional y Social, para las zonas del objetivo núm. 2, y Plan de Desarrollo de Zonas Rurales, para las zonas del objetivo núm. 5.b, han supuesto una experiencia interesante en la que han participado numerosos departamentos ministeriales de la Administración Central y las propias Administraciones Autonómicas.

Como ya hemos indicado, la política comunitaria tras la reforma de los fondos estructurales, supone, entre otras cosas, una mayor programación para la utilización de los fondos tanto por parte de la Comisión como por parte de los Estados miembros. De esta forma, y en lo que se refiere a las obligaciones de los Estados se establece que éstos deberán presentar los denominados planes, y es a partir de estos planes que la Comisión junto con los Estados miembros, elabora los denominados marcos comunitarios de apoyo (MCA), que es donde se establece el montante de cada uno de los fondos constitutivos del compromiso financiero de la Comunidad Europea con cada Estado.

Por todo ello, a partir de la experiencia de los Programas de Desarrollo Regional, que venían elaborando los Gobiernos Autonómicos por ser condición necesaria para acceder al Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), como del propio Programa de Desarrollo Regional de España (1986-1990) elaborado por el Gobierno Central, y las distintas administraciones autonómicas que sirvió para enmarcar las solicitudes de ayudas al FEDER en la primera etapa, y fue una primera experiencia de colaboración inter e intradministrativa, se produjo una intensificación de este camino y una extensión de los mecanismos de planificación regional al conjunto de los fondos, y no únicamente del FEDER, como consecuencia de la reforma de los fondos

A pesar de que la aprobación de los diferentes planes la realiza en última instancia el Gobierno Español, se ha de destacar el esfuerzo conjunto de la Administración Central y de las administraciones autonómicas que poseen zonas elegibles para los objetivos 1, 2 y 5.b. En el caso del Plan de Desarrollo Regional (PDR) y del Plan de Reconversión Regional y Social (PRRS), la coordinación de los trabajos y la elaboración final realizada por la Secretaría General de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda. El Comité de Inversiones Públicas, en el cual están presentes los principales departamentos ministeriales de naturaleza inversora de la Administración Central, así como los representantes de las Administraciones Autonómicas, ha sido el foro de discusión y de fijación de los principales objetivos, líneas de

actuación y previsiones de inversión contenidas en dichos planes. En el Plan de Desarrollo de Zonas Rurales (PDZR), la coordinación y la responsabilidad última ha sido de la Secretaría General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, siendo también importante la participación de las diferentes Comunidades Autónomas.

De forma muy resumida apuntaremos los principales ejes de actuación propuestos por los Planes en España, y las previsiones de inversión que contenían los citados planes.

El PDR se propone los siguientes objetivos:

— Incremento en la dotación de infraestructuras económicas especialmente las hidráulicas, energéticas y agrarias.

— La mejora en la dotación de equipamientos socio-culturales.

— La diversificación y el apoyo a la atracción de actividades productivas.

— El desarrollo del potencial endógeno, tanto de recursos naturales como humanos y financieros.

— El planeamiento urbano y la conservación del medio ambiente

El total de inversiones previstas para el período 1989-93 es de 8,9 billones de pesetas, de las cuales el 54% corresponden a la Administración Central y el 46% a las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). El PDR de España solicitó a los fondos estructurales 1,7 billones de pesetas para cofinanciar estas líneas de actuación, de las cuales más del 60% se solicitaron al FEDER, un 24% al FSE y el 7% al FEOGA-O.

El PRRS distingue dos tipos de objetivos: objetivos de carácter final y objetivos intermedios o instrumentales. Los objetivos finales hacen referencia a: creación neta de empleo, aumento de los niveles de productividad, crecimiento del Producto Interior Bruto per cápita y mejora de la calidad de vida. Los objetivos intermedios o instrumentales son los siguientes: modernización tecnológica y diversificación productiva, localización de nuevas actividades y desarrollo del potencial endógeno, mejora de los sistemas educativos y superación de estrangulamientos derivados de déficits en infraestructuras y equipamientos sociales.

La inversión pública prevista en el período 1989-93 en las regiones y zonas del objetivo núm. 2 asciende a 3,3 billones de pesetas, de los cuales el 32% corresponde a la administración central y el resto, 68% a las administraciones territoriales. La demanda a los fondos estructurales asciende a 210 mil millones de pesetas, de los cuales 156 mil millones corresponden al FEDER (74%) y el resto al FSE (26%).

El PDZR de España se propone el mantenimiento de población y la realización de un progreso económico que permita la conservación de los recursos naturales y el equilibrio ecológico. Los objetivos instrumentales más importantes son los siguientes: Incrementar el Producto Interior Bruto a través de la diversificación productiva, crear empleo, mejorar la dotación de infraestructuras, mejorar los niveles de renta y asegurar la conservación de los espacios naturales.

El total de inversiones por el PDZR en las zonas del objetivo núm. 5.b en el período de 1989-93 es de 521 mil millones, de los cuales el 75% corresponden a las Comunidades Autónomas, el 18% a la Administración Central y el resto a la Administración Local y al sector privado. La demanda de financiación a los fondos estructurales ha sido de 246 mil millones, siendo el FEOGA-O el de mayor importancia (67%) seguido por el FEDER (30%) y un 3% el FSE.

### 2.3. LA FINANCIACION COMUNITARIA. LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO

Una vez presentados por España los Planes correspondientes a cada objetivo, la Comisión de las comunidades Europeas, de acuerdo con los Estados, elaboró los Marcos comunitarios de Apoyo (MCA). La Comisión aprobó un único MCA para el conjunto de regiones incluidas en cada objetivo, excepto en el caso del objetivo núm. 2, ya que el plazo inicial de tres años de su período de vigencia y la posterior prórroga de dos años más obligó a elaborar dos MCA: el primero de ellos para el período 1989-91 y el segundo para el período de 1991-93.

El MCA del objetivo 1 se divide en un submarco plurirregional y nueve submarcos regionales.

En el primero se establecen los ejes de actuación cofinanciables con fondos asignados a la Administración Central y a las Corporaciones Locales. En los segundos se establecen las actuaciones a realizar para cada una de las administraciones autonómicas —de un total de nueve— más Ceuta y Melilla.

El MCA del objetivo 1 se comprometió a una subvención para el período 1989-93 con cargo a los fondos estructurales de 1,27 billones de pesetas (9.393 millones de ECUS en valores de 1989), de los cuales 806 mil millones corresponden al FEDER, 305 mil millones al FSE y 160 mil millones al FEOGA-O. De estos importes, el 66% son fondos comunitarios que tienen por destino actuaciones promovidas por la Administración Central, y las Corporaciones Locales, y el 33% por las administraciones autonómicas.

Los dos MCA de las zonas del objetivo número 2 en España contienen el mismo ámbito territorial —parte de 7 Comunidades Autónomas—, los mismos objetivos y ejes de desarrollo, y ambos se encuentran subdivididos en ocho submarcos, uno plurianual y siete regionales para cada una de las Comunidades Autónomas con zonas elegibles.

El conjunto de aportación comunitaria ha sido de 192 mil millones de pesetas, de las cuales un 78% ha correspondido al FEDER y el resto al FSE. La participación en estos recursos ha sido del 43% para los programas presentados por las Comunidades Autónomas y del 57% para las de competencia de la Administración Central y Local.

El MCA para las intervenciones localizadas en las zonas del objetivo núm. 5.b. ha tenido una contribución de los fondos estructurales mucho más reducida, situándose para España en los 285 millones de ECUS (unos 37 mil millones de pesetas), siendo el FEOGA-O con el 62% el fondo más importante. También en este MCA, se ha previsto una participación de las administraciones autonómicas, siendo la participación de las Corporaciones Locales mucho más limitada.

### 3. Las acciones estructurales a partir de 1993

Con la aprobación del Tratado de la Unión Europea, en el Consejo Europeo celebrado el mes de diciembre de 1991 en la ciudad holandesa de Maastricht, se produce un avance en el objetivo de la integración económica y política de la Comunidad. Bajo estas circunstancias la cohesión económica y social que fue recogida por primera vez en el Acta Unica Europea adquiere un renovado impulso. En una unión económica y monetaria la cohesión económica y social es más importante todavía porque para constituir una zona monetaria única consolidada, es preciso que las economías nacionales tengan niveles de desarrollo parejos.

El esfuerzo iniciado a partir de 1988, que supuso la duplicación de los fondos estructurales en el período comprendido entre 1988-92 y en el que se han destinado 60.000 millones de ECUS (alrededor de 7,8 billones de pesetas) se verá aumentado como consecuencia de los nuevos retos derivados de la aprobación del Tratado de la Unión Europea.

Recientemente, en el Consejo Europeo de diciembre de 1992 celebrado en la ciudad británica de Edimburgo, se han aprobado los principios básicos que regirán los gastos del Presupuesto Comunitario para el período de 1993 a 1999.

Los recursos disponibles para compromisos correspondientes a los fondos estructurales serán los siguientes:

(en millones de ECUS a precios de 1992)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
19.777	20.135	21.480	22.740	24.026	26.690	27.400

los compromisos correspondientes a las regiones del objetivo 1 serán los siguientes:

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
12.328	13.200	14.300	15.330	16.396	17.820	19.280

Como podemos comprobar, la prioridad para las regiones del objetivo número 1 se mantiene igualmente para el período de 1993-1999.

En relación al resto de objetivos (2,3,4,5b), el Consejo Europeo ha adoptado crecimientos en los recursos de manera también muy importante para el período 1993-1999.

La distribución de los fondos entre Estado y regiones tendrá en cuenta, como ya ha sucedido tras la reforma, el grado de prosperidad nacional y regional y la gravedad relativa de los problemas estructurales, incluido el nivel de desempleo. En el Reglamento de aplicación de los fondos estructurales que debe de aprobarse durante el ejercicio de 1993, se establecerán los procedimientos basados en criterios e indicadores objetivos para determinar las zonas elegibles y el montante de recursos.

Igualmente, el Consejo Europeo de Edimburgo ha establecido que la aplicación de los fondos estructurales deberá seguir orientándose con arreglo a los principios básicos establecidos en 1988 (concentración, programación, cooperación y adicionalidad).

Las regiones del objetivo número 1 se elegirán entre aquéllas que tengan un Producto Interior Bruto per cápita en términos de paridades de poder adquisitivo inferior al 75% de la media comunitaria, y en esta lista se deben incluir los nuevos Länder alemanes y Berlín Este.

Como consecuencia de todo esto, cabe esperar que España siga siendo el Estado más beneficiario en la recepción de ayudas procedentes de los fondos comunitarios, y que éstas aumenten considerablemente en el período 1993-99. También es posible que alguna de las Comunidades Autónomas españolas deje de ser región de objetivo número 1, o incluso que se incorpore alguna más (es el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Cantabria) y que las zonas del objetivo número 2 se reduzcan en aplicación a los indicadores establecidos a partir de la reforma.

En cualquier caso la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de los instrumentos de planificación regional (Planes de Desarrollo, Planes de Reconversión y Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales) está garantizado, y la participación de los Entes Territoriales (administraciones autonómicas y Corporaciones Locales) en los recursos procedentes de los fondos estructurales se situará con toda probabilidad en porcentajes similares a los obtenidos en la etapa precedente, debido en primer lugar, a lo positivo de la experiencia y en segundo, a que las Comunidades Autónomas tienen incorporada esa financiación de acuerdo con los acuerdos de financiación autonómica, y las Corporaciones Locales han demostrado suficiente capacidad de iniciativa y de presión.

#### 4. El fondo de cohesión

El denominado fondo de cohesión es un instrumento adicional para reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, más allá de los fondos estructurales. Su creación se decidió en el Consejo Europeo de Maastricht y en el Consejo de Edimburgo se han aprobado los recursos con que debía contar

(en millones de ECUS a precios de 1992)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1.500	1.750	2.000	2.250	2.500	2.550	2.600

También en el Consejo Europeo de Edimburgo se han decidido los criterios básicos que presidirán su aplicación, y que de manera resumida son los siguientes:

— El Fondo aportará financiación a iniciativas presentadas por los Estados Miembros que tengan un Producto Interior Bruto per cápita en términos de paridades de poder adquisitivo inferior al 90% de la media comunitaria (Grecia, Portugal, Irlanda y España), y que presenten programas encaminados a la consecución de las condiciones de convergencia económica establecidas en el Tratado de la Unión Europea (España ha presentado ya su programa de convergencia económica a las autoridades comunitarias).

— En 1996 se revisará si los cuatro Estados cumplen la condición de tener un PIB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria. En el supuesto que alguno de ellos sobrepase ese porcentaje dejará de ser beneficiario del Fondo.

— El Fondo proporcionará apoyo financiero para proyectos en materia

de medio ambiente y para proyectos de infraestructura de transportes de interés común financiados por Estados Miembros.

— La asignación de los recursos se hará en criterios como población, PIB per cápita, superficie, corregidos por otros factores socio-económicos como por ejemplo carencias de infraestructuras de transporte. De esta forma, en el propio Consejo Europeo de Edimburgo, se ha establecido una asignación indicativa: 52-58% del total para España; 16-20% para Grecia; 16-20% para Portugal; 7-10% para Irlanda.

No cabe duda que el Fondo de Cohesión, que ha nacido bajo la presión del Gobierno español, contribuirá a intensificar los mecanismos de cohesión económica y social y reforzará el papel de España como Estado receptor de fondos comunitarios para esta finalidad.

Las características específicas y muy excepcionales del Fondo de Cohesión (presión ejercida por el Gobierno español para su consecución, utilización únicamente para proyectos medioambientales y de transportes de interés comunitario, ausencia de necesidad de instrumentos de planificación regional, y por tanto de colaboración interadministrativa, fuertes carencias en la financiación pública estatal para este tipo de proyectos y existencia de proyectos importantes en estos ámbitos de actuación) hace pensar que en el Fondo de Cohesión la participación de las Comunidades Autónomas y más aún de las corporaciones locales puede ser muy limitada, tanto en lo que se refiere a la priorización de las iniciativas como a la gestión directa y a la participación en la financiación de las mismas.

En cualquier caso, el proceso de discusión y negociación se producirá a lo largo de 1993, y en el mismo deberán despejarse estas incertidumbres que hoy subsisten. Lo cierto es que las Comunidades Autónomas ya han reclamado participar en los recursos del Fondo de Cohesión, y los argumentos esgrimidos hacen referencia al nivel de competencias que disponen, tanto sobre algunas redes de transporte de interés europeo como de proyectos medioambientales, sobre los cuales también las Corporaciones Locales disponen de competencias suficientes (tratamiento y saneamiento de aguas, residuos urbanos, etc.).

## 5. Comentarios finales

— La integración de la economía española en la Comunidad Económica Europea ha supuesto, supone y supondrá cambios muy importantes para el conjunto de políticas económicas. Para la política regional, y más en particular con la política vinculada directamente a la de los fondos estructurales, la integración en la CEE ha tenido efectos y ha supuesto cambios muy significativos. En primer lugar, ha tenido que adaptarse en

algunos casos, y crearse en otros, un conjunto amplio de principios, reglas para poder participar en los recursos comunitarios. Así por ejemplo, hubo que reformar el sistema de incentivos regionales, delimitar las zonas de ayuda, dar entrada a las Comunidades Autónomas en el diseño y ejecución de la política regional española, etc. En definitiva, la integración ha supuesto el desarrollo, la consolidación y el diseño de una política de ámbito regional sustancialmente diferente, activa, participativa e importante.

— La aportación financiera de los fondos estructurales a España en el período 1986-1993 ha sido muy importante, y crecerá en los próximos años debido al nuevo impulso de la reforma de los fondos estructurales y a la aparición del Fondo de Cohesión. La participación de los diferentes niveles de administración pública en España ha sido muy desigual. La Administración Central ha recibido la mayor parte de las ayudas, aunque de las mismas también han podido participar las Comunidades Autónomas y en menor medida las Corporaciones Locales.

— Los mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas, que en una primera etapa —hasta 1989— fueron muy temidos y con una componente de discrecionalidad elevada —exceptuando el caso del FEDER debido a su vinculación con el sistema de financiación autonómica —se han acrecentado y gracias a la existencia de los denominados marcos comunitarios de apoyo se han explicitado para un período plurianual. Todo ello ha introducido elementos de automatismo en las relaciones financieras entre diferentes niveles de administración que pueden considerarse como positivos.

— En general, las intervenciones de los fondos estructurales en España han ayudado a abrir un camino de coordinación, información y de colaboración entre las administraciones directamente relacionadas con el desarrollo regional. Así mismo, las obligaciones formales que comportan las solicitudes de ayuda (presupuesto, plazo de ejecución, etc) han propiciado la existencia de mayores elementos de control, seguimiento y priorización de las actuaciones públicas.

— El esfuerzo financiero realizado por parte de las autoridades comunitarias, y lo comprometido para los próximos ejercicios, no es suficiente para garantizar los mecanismos de reequilibrio interno en un contexto como es el derivado de la realización del mercado interior. Al esfuerzo que han de realizar las administraciones públicas debe unirse también un componente estratégico de las actuaciones cofinanciadas por los fondos estructurales, en el sentido de incorporar factores multiplicadores, de presentar efectos de demostración, de incidir en zonas o en ámbitos de actuación con gran potencial de desarrollo, etc.

— La experiencia de la CEE hasta el momento no ha supuesto la

reducción significativa de las desigualdades regionales. No existe la convicción de que por el propio hecho de la integración económica y monetaria estas desigualdades se reduzcan. La duplicación de los fondos estructurales y los compromisos financieros adquiridos a partir de 1993 son el instrumento elegido por la comunidad para este objetivo, pero estos recursos aún siendo importantes, son también limitados debido a la escasa importancia del Presupuesto Comunitario.

### CUADRO 1

#### OBJETIVOS E INSTRUMENTOS FIJADOS EN EL REGLAMENTO MARCO DE REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

OBJETIVO	INSTRUMENTOS
1. - Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas	FEDER, FSE FEOGA-O
2. - Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectados por el declive industrial.	FEDER, FSE
3. - Combatir el paro de larga duración.	FSE
4. - Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.	FSE
5. - En la perspectiva de la reforma de la política agraria común: a. - Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias. b. - Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.	FEOGA-O FEOGA-O, FSE, FEDER

FUENTE: Reglamento (CEE) núm. 2052/88, del Consejo de 24 de Junio de 1988.

CUADRO 2

CORRESPONDENCIA ENTRE NIVELES NUTS Y DIVISIONES ADMINISTRATIVAS NACIONALES EN LA COMUNIDAD

Estado miembro	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3	
Belgique/Belgie	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
Danmark <sup>1</sup>	—	1	—	1	Amter	15
BR Deutschland <sup>2</sup>	Länder	11	Regierungsbezirke <sup>3</sup>	31	Kreise	328
Ellada	Omades diamerismaton <sup>4</sup>	4	Diamerismata	13	Nomoi	51
España	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades autónomas + Melilla y Ceuta	18	Provincias	52
France	Zeat + DOM	8	Régions	22	Départements	96
Ireland	—	1	—	4	Planning regions	4
Italia	—	1	—	1	—	9
Italia	Gruppi di regioni <sup>4</sup>	11	Regioni	20	Provinciae	95
Luxembourg	—	1	—	1	—	1
Nederland	Landsdelen	4	Provincies	12	COROP-Regio's	40
Portugal	Continente + Regiões autonomas	3	Comissões de coordenação regional + Regiões autonomas	7	Grupos de concelhos	30
United Kingdom	Standard regions	11	Group of counties <sup>4</sup>	35	Counties/Local authority regions	65
EUR 12		66		174		829

1 En la mayor parte de cuadros y mapas, Dinamarca está dividida en tres regiones.

2 No se incluyen las regiones de la antigua RDA.

3 26 Regnerungsbezirke + 5 Länder que no están subdivididos en Regierungsbezirke.

4 Agrupación con fines comunitarios.

FUENTE: Comisión de las Comunidades Europeas. Las regiones en la década de los 90.