

TITULO: LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: SU EVOLUCION HASTA EL MOMENTO ACTUAL Y LAS PERSPECTIVAS DE REFORMA.

AUTOR: MARIA JOSE GARCIA MERINO.

CENTRO: CONSEJERIA DE ECONOMIA Y HACIENDA.

TEXTO:

Esta ponencia pretende explicar la situación actual de la política regional comunitaria, analizando su evolución desde su nacimiento a comienzos de los 70 debido al aumento de los desequilibrios regionales en el interior de la Comunidad Europea. Se describe posteriormente el proceso de reforma de los fondos estructurales iniciado tras la entrada en vigor del Acta -- Unica Europea, que prevé un reforzamiento de la cohesión económica y social paralelo a la consecución del mercado único prevista para 1992. Castilla y - León puede verse beneficiada por dicha reforma si realiza el necesario esfuerzo de adaptación que se derivará de la misma.

El Tratado de Roma que constituyó en 1957 la Comunidad Económica Europea no mencionaba la política regional comunitaria como tal, a pesar de que se hacían algunas alusiones a ella. Así, en el preámbulo del mismo, se señalaba la preocupación por "reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas". Por otro lado, en el artículo 2º del Tratado aparecía como uno de los objetivos de la CEE el de "promover (...) un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada". Sin embargo, se hacían también algunas referencias concretas a la preocupación por el desarrollo de las regiones más atrasadas en diversos artículos, de los que pueden servir como ejemplo dos de ellos. En primer lugar, el 130, relativo a la concesión de préstamos y garantías por el Banco Europeo de Inversiones a proyectos destinados al desarrollo de dichas regiones; en segundo lugar, el apartado 3º del artículo 92 que declara, como excepción a la regla general de prohibición, la compatibilidad con el Mercado Común de las ayudas públicas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones con un nivel de vida anormalmente bajo o con graves problemas de empleo.

Conviene destacar que en el momento de la creación de la Comunidad Económica Europea, los problemas regionales eran un hecho aislado que afectaba fundamentalmente al Mezzogiorno italiano, dado que entonces había únicamente seis Estados Miembros: Francia, Italia, Alemania, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. La preocupación por las diferencias regionales en el interior de la Comunidad, a pesar de estar en la mente de sus fundadores, no era pues el problema prioritario. Posteriormente, las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea dieron entrada a -- nuevos Estados Miembros con diferencias regionales más acusadas. Este es el caso de Irlanda y Reino Unido que se integraron en la Comunidad en 1973, al mismo tiempo que Dinamarca; el de Grecia, que ingresó en 1981 y el de España y Portugal, miembros desde el 1 de enero de 1986. En la Comunidad de los doce, el problema de los desequilibrios regionales ha pasado a tener un carácter prioritario. En términos de producción y empleo, la distancia entre las regiones con menor y mayor desarrollo en el conjunto del territorio de la Comunidad es de aproximadamente 1 a 5,---

Las regiones con problemas más graves pueden distribuirse en dos grupos:

- aquellas regiones con retraso en el desarrollo, cuya economía depende todavía en gran medida de la agricultura, y caracterizadas por bajos niveles de renta, acompañados de altos índices de paro generalmente y déficit de infraestructuras. En este grupo se encuentran regiones de Grecia, España, Portugal, Sur de Italia, Irlanda, Irlanda del Norte y los departamentos franceses de Ultramar. Se trata en todo caso de regiones situadas en la periferia de la Comunidad.

- las regiones cuya antigua riqueza se basaba en industrias actualmente en declive y que han sufrido procesos de reconversión industrial como el cartón, la siderurgia, la construcción naval o el textil. Se trata de zonas de antigua industrialización, caracterizadas por una estructura industrial envejecida y altos índices de paro, y existen en gran número en Reino Unido, Francia y Bélgica.

La crisis económica ha agravado los problemas, tanto en las regiones prósperas como en las pobres. De esta forma, al retraso de las regiones desfavorecidas que no se ha superado, se ha añadido el declive de algunas regiones industriales.

La evolución en la situación de los desequilibrios regionales en el interior de la Comunidad Europea llevó a la creación de la política regional comunitaria a mediados de los años 70. Su fundamento jurídico se encuentra en el artículo 235 del Tratado de la CEE: "Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta a la Asamblea, adoptará las disposiciones pertinentes". La aplicación de este artículo permitió la creación del FEDER en 1975 como instrumento financiero específico de la política regional comunitaria, siguiendo las invitaciones de los Consejos Europeos de París de 1972 y de Copenhague de 1973.

A partir de 1979, se observa la necesidad de coordinar las acciones apo

yadas por los diversos instrumentos financieros comunitarios por un lado, ----- y por otro, se trata de coordinar determinadas políticas sectoriales con la regional, poniéndose de manifiesto la conveniencia de realizar una apreciación del impacto regional de las demás políticas comunitarias, que no se había llevado a cabo hasta entonces.

Prueba de la importancia que ha adquirido en el seno de la Comunidad Europea el problema de los desequilibrios regionales es la existencia en las diversas instituciones comunitarias de órganos al servicio de la política regional comunitaria. Así, nos encontramos en la Comisión con la Dirección General XVI que se ocupa de la Política Regional, la D.G. XXII para la coordinación de instrumentos estructurales e incluso la D.G. IV que se ocupa de las ayudas de Estado. Funciona desde 1975 un Comité de Política Regional, configurado como órgano de consulta, análisis y estudio, en apoyo de la Comisión y del Consejo de la CEE. Junto a él, funciona el Comité del FEDER, que asesora a la Comisión en cuestiones relacionadas con el funcionamiento de dicho Fondo. Asimismo, existe una Sección de Desarrollo Regional en el Comité Económico y Social y una Comisión de Política Regional y ordenación del territorio en el Parlamento Europeo.

Actualmente, existen tres líneas de acción en la política regional comunitaria: la coordinación de las políticas regionales de los Estados Miembros, la introducción de la dimensión regional en el resto de las políticas comunitarias y la concesión de ayudas financieras a proyectos que contribuyan al desarrollo de las regiones desfavorecidas de la Comunidad.

La coordinación de las políticas regionales nacionales trata de que éstas sean coherentes entre sí y con los objetivos comunitarios. Los instrumentos para ello son la coordinación de las ayudas de Estado de carácter regional, donde la Comisión Europea define las regiones en que se admiten y los toques máximos en función de la gravedad de los problemas de cada región, y los programas de desarrollo regional, que recogen las medidas previstas para la solución de los problemas planteados en función de los objetivos propuestos y los recursos disponibles.

El análisis del impacto regional de las políticas sectoriales se realiza cada vez en mayor medida, dado que un determinado sector puede representar una parte importante de la actividad de una región.

En cuanto a los instrumentos financieros de la política regional de la Comunidad Europea, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es el único instrumento específico de esta política, y tiene como objetivo contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales que afectan a la Comunidad. Para ello, participa en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones con retraso en el desarrollo y en la reconversión de las regiones industriales en declive. En la actualidad, el FEDER está regulado por el Reglamento (CEE) nº1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984. En el Reglamento mencionado se asignan unos porcentajes mínimo y máximo de participación en los recursos del Fondo a cada uno de los Estados miembros, en función de la gravedad de los problemas (la horquilla para España es de 17'97 a 23'93%). El FEDER interviene en la financiación de proyectos de inversión en infraestructura (salvo las de carácter social o cultural, expresamente excluidas en el Reglamento), en actividades industriales, artesanales o de servicios y en estudios de interés regional. Como regla general, el FEDER financia el 50% de las aportaciones financieras públicas. El Reglamento prevé diversas formas de intervención: los programas (conjunto coherente de proyectos y acciones en favor de una determinada zona realizadas a lo largo de un período plurianual), que pueden ser comunitarios (a propuesta de la Comisión, como el STAR, VALOREN, RESIDER y RENAVAL) y nacionales de interés comunitario (a propuesta de uno o varios Estados Miembros); los proyectos de inversión, las acciones de explotación del potencial de desarrollo endógeno y los enfoques integrados, ya se trate de programas u operaciones integradas de desarrollo.

Junto al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, existen otros instrumentos estructurales a los que progresivamente se les ha ido concediendo una orientación regional:

- ayudas y préstamos de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, para la modernización de las industrias del carbón y del acero y para facilitar su reconversión, atrayendo a nuevas industrias generadoras de empleo a las regiones -

carboníferas y siderúrgicas.

- ayudas de la sección "Orientación" del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), para la modernización de las estructuras agrícolas de producción y distribución.

- ayudas del Fondo Social Europeo destinadas a la formación, el empleo y la readaptación de los trabajadores, y de las que un 44'5% se reserva para las regiones prioritarias, entre las que se encuentran algunas zonas españolas.

- préstamos del Banco Europeo de Inversiones para la realización de inversiones en infraestructura y en industria que contribuyan al desarrollo regional.

- Préstamos del Nuevo Instrumento Comunitario (NIC) destinados a la modernización de infraestructuras, al desarrollo de los recursos energéticos y, sobre todo, al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

Dado que todos los instrumentos financieros mencionados anteriormente tienen un objetivo común: lograr el desarrollo económico, a pesar de que cada uno de ellos esté al servicio de una política comunitaria distinta, la Comunidad ha empezado a reforzar la coordinación de sus intervenciones. Como consecuencia de ello, el Reglamento del FEDER de 1984 introduce la noción de enfoque integrado -- que adquiere cada vez una mayor relevancia, de la que son un claro ejemplo los -- Programas Integrados Mediterráneos.

La situación actual de los Fondos Estructurales se verá profundamente modificada cuando se desarrolle la reforma prevista en el Acta Unica Europea.

El artículo 23 del Acta Unica prevé la inclusión en la Tercera Parte -- del Tratado de la CEE de un Título V relativo a la Cohesión Económica y Social, -- que consta de cinco artículos: 130 A a 130 E. Con ellos, queda incluida la política regional comunitaria y su principal instrumento financiero (el FEDER) en el -- texto del Tratado de la CEE.

El artículo 130 D señala que a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea, "la Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los Fondos -- existentes con finalidad estructural (FEOGA-Orientación, FSE y FEDER) las modificaciones necesarias para precisar y racionalizar sus funciones a fin de contribuir a la consecución de los objetivos enunciados en los artículos 130 A y 130 C, así como a reforzar su eficacia y a coordinar sus intervenciones entre sí y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá por unanimidad sobre dicha propuesta en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social".

La Comisión presentó al Consejo el 4 de agosto de 1987 una primera propuesta del Reglamento-marco previsto en el artículo 130 D del Tratado. Tras algunas modificaciones, la propuesta definitiva sobre el Reglamento-marco para la reforma de los fondos estructurales fue adoptada por la Comisión el 23 de marzo del presente año y por el Consejo el 24 de junio. (Reglamento (CEE) nº 2052/88 del Consejo de 24-6-88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes).

Dicho Reglamento señala cinco objetivos prioritarios para la acción de la Comunidad a través de los fondos estructurales, así como el objetivo u objetivos a cuya realización contribuirá cada uno de los Fondos:

- "objetivo nº 1": fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEDER, FSE y FEOGA- Orientación).
- "objetivo nº 2": reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluyendo núcleos urbanos) gravemente afectados por el declive industrial (FEDER y FSE).
- objetivo nº 3". combatir el paro de larga duración (FSE).
- "objetivo nº 4": facilitar la inserción profesional de los jóvenes (FSE).

- "objetivo nº 1": en la perspectiva de la reforma de la política agraria Común,

a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (FEOGA-Orientación).

b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales (FEOGA- Orientación FSE y FEDER).

El número de acciones asignado a cada objetivo no supone ningún grado de prioridad, sino que se realiza meramente a efectos de identificación de los mismos.

La intervención financiera de los fondos estructurales adoptará una de las formas siguientes:

- cofinanciación de programas operativos;
- cofinanciación por la Comunidad de un régimen de ayudas nacional;
- Concesión de subvenciones globales gestionadas y distribuidas por un intermediario en general, que efectuará el reparto en forma de subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales;
- cofinanciación de proyectos apropiados;
- apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de las acciones.

Un programa operativo es un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se podrá recurrir a una o varias formas de intervención -- (préstamos, garantías, etc.), a uno o varios Fondos y a uno o varios de los demás instrumentos financieros. Los programas operativos se emprenderán a iniciativa de los Estados miembros o a iniciativa de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado.

En lo que se refiere al "Objetivo nº 1", que afecta de forma importante a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Reglamento señala que las regiones afectadas serán regiones del nivel NUTS II cuyo producto interior bruto por habitante sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de

la media comunitaria. Además, se incluirán Irlanda del Norte, los Departamentos franceses de ultramar y otras regiones cuyo PIB por habitante se aproxime al de las anteriores y haya razones específicas para incluirlas. La lista estará vigente durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento, al final del cual se adoptará una nueva lista. Las intervenciones para este objetivo adoptarán, preferentemente, la forma de programas operativos.

En la reunión del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de 24 y 25 de mayo, se acordó la lista definitiva de regiones beneficiarias de los fondos estructurales en lo que se refiere al "objetivo nº 1" que aparecen en el Anexo -- del Reglamento. Para España, las ciudades y regiones incluidas en la lista son: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. En un primer momento -- sólo habían sido incluidas siete regiones españolas, pero posteriormente lo fueron también Asturias, la Comunidad Valenciana y Ceuta y Melilla.

El nuevo Reglamento-marco pretende que se realice un esfuerzo de concentración de recursos presupuestarios en favor del "objetivo nº 1" (regiones menos desarrolladas), al que el FEDER podrá dedicar aproximadamente el 80% de sus créditos.

Los Estados miembros presentarán a la Comisión sus planes de desarrollo regional. Dichos planes deberán incluir: la descripción de las principales líneas de actuación de desarrollo regional elegidas y de las acciones correspondientes; -- indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos, del BEI y de los otros instrumentos financieros previstos para la realización de los planes.

En cuanto al "objetivo nº 2", la Comisión aprobará una lista de las regiones, cuencas de empleo y núcleos urbanos que se verán afectados. Dicha lista -- podrá modificarse en función de la evolución de la situación de las regiones, las cuencas de empleo y los núcleos urbanos de la Comunidad. Para ello, se tendrán en cuenta criterios socioeconómicos objetivos; unidades territoriales de nivel NUTS III con una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años, un porcentaje de empleo industrial

sobre el total igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975, y una disminución comprobada del empleo industrial - en relación con el año de referencia antes citado. Los Estados miembros afectados por la lista anterior presentarán a la Comisión sus planes de reconversión regional y Social.

En el caso de los "objetivos nº 3 y nº 4", la Comisión elaborará unas Orientaciones generales para un periodo plurianual que incluyan y precisen las opciones y los criterios comunitarios para combatir el paro de larga duración ("objetivo nº 3") y lograr la inserción profesional de los jóvenes ("objetivo nº 4"). Los Estados miembros presentarán a la Comisión sus planes de lucha contra el paro de larga duración y para la inserción profesional de los jóvenes.

Por último, en lo que se refiere al "objetivo nº 5", la Comisión, teniendo en cuenta las necesidades que hayan manifestado los Estados miembros, podrá proponer medidas vinculadas al desarrollo rural. Tales medidas formarán parte de los planes de desarrollo rural destinados a zonas geográficas del nivel territorial que se considere adecuado teniendo en cuenta su grado de ruralismo, el número de personas ocupadas en la agricultura, su nivel de desarrollo económico y agrícola, su situación periférica y su sensibilidad a la evolución del sector agrícola en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común. La cofinanciación de las ayudas nacionales y de los programas operativos constituirán las formas de intervención más frecuentes en el marco de este objetivo.

El artículo 130 E del Tratado obliga al Consejo, una vez adoptada la decisión del artículo 130 D (la propuesta global de reforma de los fondos estructurales), a adoptar las decisiones de aplicación relativas al FEDER. Este acuerdo del Consejo deberá tomarse por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo. El artículo 130 E mantiene como aplicables al FEOGA- Orientación y al FSE las disposiciones de los artículos 43, 126 y 127 del Tratado respectivamente.

Queda así pendiente el desarrollo de la nueva normativa de cada uno de los Fondos, una vez aprobado el Reglamento-marco. La Comisión presentó al Consejo el pasado 30 de agosto las Propuestas de Reglamentos relativos a cada uno de los tres Fondos, así como el Reglamento de "coordinación". Es posible, y así se pretende; que la reforma puesta en marcha por el Acta Unica Europea pueda entrar en vigor en 1989. En cualquier caso, el Reglamento-marco sí entrará en vigor el próximo 1 de enero. Castilla y León, beneficiaria hasta ahora de la financiación procedente de cada uno de los Fondos comunitarios, podrá desarrollar actuaciones en el marco de los objetivos nº 1 y nº 5, así como de los nº 3 y 4, que podrán ser cofinanciadas por la Comunidad Europea a través de los instrumentos financieros de que ésta dispone. De esta manera, Castilla y León se verá beneficiada por la reforma de los fondos estructurales tanto por la concentración de fondos pretendida como por la duplicación de los créditos de compromiso de los fondos en términos reales de aquí a 1993, tal como fue acordado en el Consejo Europeo celebrado en febrero de este año en Bruselas. En todo caso, la posibilidad de beneficiarse de la reforma requerirá un esfuerzo de programación de las actuaciones, debido a las formas de intervención previstas en el Reglamento-marco, entre las que destacan los programas operativos, que bien vale la pena realizar en aras a conseguir el desarrollo económico de nuestra región.