

LA INFLUENCIA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS EN LA FINANCIACION DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON.

Ana Isabel GONZALEZ GONZALEZ

Profesora de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Oviedo.

La importancia que han adquirido los recursos procedentes de los Fondos estructurales comunitarios para aquellas Comunidades Autónomas que pueden acceder a los mismos, es el motivo de la realización de este trabajo que pretende efectuar un análisis de su influencia en el marco de la financiación autonómica de régimen común, así como de la participación que las Comunidades Autónomas puedan tener en el ámbito comunitario en relación con la política regional de la Comunidad, y el grado de participación a ellas admitido en los principales instrumentos financieros que existen de apoyo a esta política, los Fondos estructurales.

1.- LOS INSTRUMENTOS COMUNITARIOS AL SERVICIO DEL DESARROLLO REGIONAL.

En las Comunidades Europeas de 1957, cuando se firma el Tratado de Roma, la política regional no era una cuestión especialmente importante, hasta el punto de que no existe ningún artículo referente a la misma. Será posteriormente, sobre todo a raíz de las sucesivas ampliaciones de la Comunidad, y en especial con la extensión a 12 miembros, cuando se vendrán a poner de manifiesto unas mayores diferencias entre las regiones. Estas diferencias determinarán que la cuestión regional comience a adquirir importancia y se empiecen a arbitrar medidas para tratar de resolver el problema.

Si bien ya en el momento de la firma del Tratado de Roma se pensaba que era necesario lograr una mayor igualdad entre las regiones, éste no se consideraba un problema principal que requiriese una política y unos instrumentos específicos, ya que se mantenía que esta igualdad era algo que el propio funcionamiento del Mercado Común tendería a lograr.

Sin embargo esta esperanza, que parecía encontrarse en la base del propio Tratado de Roma, quedó frustrada y con el tiempo se vio que las diferencias no tendían a disminuir por sí solas. Al contrario, la entrada en los años 70 de tres nuevos miembros puso de manifiesto mayores desequilibrios regionales, lo que obligó a una adaptación de los instrumentos ya existentes y además hubo de procederse a la

creación del FEDER como instrumento destinado a reducir las diferencias y los desequilibrios de las regiones más atrasadas o el declive de algunas zonas industriales.

A estos efectos, cabe distinguir entre los diversos instrumentos, la actividad de préstamos y las ayudas. Centrándonos en las ayudas, los instrumentos más significativos son los siguientes:

a) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Se trata de un instrumento financiero de apoyo a las políticas regionales desarrolladas por los Estados Miembros, tanto a nivel nacional como regional. La reforma de los Fondos Estructurales de 1988 le asignó la persecución de los objetivos 1 y 2 y subsidiariamente el 5 b) (1). A este fin, participará en la financiación de inversiones productivas que permitan la creación o mantenimiento de puestos de trabajo duraderos; inversiones en infraestructura en los regiones objetivo n° 1, 2 y 5 b); desarrollo del potencial endógeno de las regiones; inversiones en el sector de la educación y sanidad en las regiones objetivo n° 1; acciones que contribuyan al desarrollo regional en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico; inversiones productivas en infraestructuras destinadas a proteger el medio ambiente; actuaciones previstas en concepto de desarrollo regional a escala comunitaria mediante el apoyo a estudios o experiencias pilotos; medidas preparatorias, de acompañamiento y evaluación.

Las ayudas concedidas a través de este Fondo son complementarias a las ayudas nacionales, cofinanciándose por parte del FEDER entre un 50 y un 75% del total del coste público, según el objetivo de que se trate y pudiendo alcanzar excepcionalmente el 80 o el 85% (art. 13 del Reglamento 2052/88, DOCE L n°185, de 15 de julio).

b) El Fondo Social Europeo. Su finalidad consiste en el fomento de la creación de empleo estable a través de la formación y reciclaje y ayudas a la contratación, todo esto encuadrado en el marco de las políticas nacionales de empleo, siendo el único que se crea en el propio Tratado de Roma.

El Acta Unica, como es bien sabido, introdujo diversos artículos relativos a la cohesión económica y social. Para realizar estos objetivos, los instrumentos a los que se debía recurrir eran los Fondos estructurales, los cuales debían ser reformados para lograr una mayor eficacia, acorde con las nuevas exigencias establecidas. Era preciso, pues, una clara delimitación de su campo de actuación y el logro de una coordinación de las acciones de cada uno de los Fondos, así como del resto de instrumentos financieros de la Comunidad (2). Esta necesidad se plasmó en la reforma general de los Fondos de 1988, que determinó las líneas de aplicación del FSE (hasta que fueron nuevamente modificados el pasado año), encomendándosele principalmente la actuación en relación con los objetivos 3 y 5, así como acciones conexas con los

objetivos 1, 2 y 5 b).

Para el cumplimiento de estos fines, este Fondo no actúa en solitario, sino que cofinancia acciones con las Administraciones Públicas, ya sean locales, autonómicas o estatales, siendo, por tanto, necesario una ayuda pública de carácter interno para que pueda cofinanciarse por el FSE una parte que puede alcanzar como máximo el 50% del coste de la acción a realizar.

c) El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Es un instrumento financiero de apoyo a la política de estructuras agrarias desarrolladas por los Estados Miembros, cuyas secciones se ocupan de la financiación de acciones en favor de la mejora de las estructuras agrarias (Orientación) y del sostenimiento de las distintas organizaciones comunes de mercado (Garantía).

Para el FEOGA-Orientación, que comienza a actuar en los años 70, el Acta Unica Europea supuso una precisión de las funciones del FEOGA-Orientación, y se le encomendó la persecución de los objetivos 5 a) y 5 b) y la participación en acciones relativas al objetivo n° 1.

Los gastos del FEOGA-Orientación tampoco pueden, como en los otros fondos, destinarse a sufragar la totalidad de una acción concreta, sino que se realizan como cofinanciación con un Estado Miembro, una entidad pública o semipública o con personas físicas individuales o colectivamente, de acuerdo con los principios de complementariedad y adicionalidad recogidos en el art. 4 del Reglamento 2052/88, DOCE L. n°374, de 31 de diciembre).

d) El Fondo de Cohesión. La firma del Tratado de la Unión Europea, en 1992, puso de manifiesto la necesidad de reforzar la cohesión económica y social, reconociendo la necesidad, a tal efecto, de potenciar el papel de los Fondos Estructurales existentes y de crear otros. Este reforzamiento está explícito en el nuevo art. 3 del TCEE y se desarrolla en el art. 129 C, el cual, con este fin, instituye el Fondo de Cohesión. Este Fondo va a beneficiar a los cuatro países más desfavorecidos de la Comunidad, entre los que se encuentra España, a la que corresponde el 52% del total.

Para llevar a efectos lo acordado y, en tanto se creaba el Fondo de Cohesión, el 30 de marzo de 1993 se aprobó el Reglamento (CEE) n. 792 por el que se establecía un instrumento financiero de cohesión, cuyos recursos eran los previstos para el Fondo de Cohesión, y se destinaba a prestar contribución financiera "a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transportes en los Estados miembros cuyo PNB per capita sea inferior al 90% de la media comunitaria" (art.1).

Finalmente, el 16 de mayo de 1994 se aprueba el Reglamento (CEE) n. 1164 del Consejo, por el que se crea el Fondo de Cohesión. De acuerdo con el art. 2 de este Reglamento, el Fondo va a participar financieramente en "proyectos, que contribuyan a la realización de los objetivos fijados en el Tratado de la Unión Europea, en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte en los Estados miembros cuyo Producto Nacional Bruto per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria calculada a partir de las paridades del poder adquisitivo, y que cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir las condiciones de convergencia económica a que se refiere el artículo 104 C del Tratado".

Al igual que en el supuesto del "instrumento financiero de cohesión", los proyectos que vayan a financiarse con cargo al Fondo serán determinados por la Comisión, "de común acuerdo con el Estado miembro beneficiario", siendo éste el encargado de presentar las solicitudes de ayuda para los proyectos que aparecen recogidos en el art. 3.1. (art. 10), sin referirse a las autoridades regionales competentes a nivel interno, lo que parece indicar que los proyectos que subvencionables habrán de ser estatales, no teniendo gran participación las Comunidades Autónomas (3).

2.- LOS RECURSOS TRANSFERIDOS POR LA COMUNIDAD EUROPEA A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS.

Con la Constitución de 1978 se había iniciado en nuestro país un proceso de traspaso de competencias desde el Estado hacia las Comunidades Autónomas. La adhesión de España a las Comunidades Europeas suponía junto a este proceso, otro paralelo en favor de éstas, que implicaba una pérdida de competencias no solo para el Estado sino también para las Comunidades Autónomas. Pero, por otro lado, conllevaba que se aplicase en nuestro país la política regional comunitaria y se tuviese acceso a las ayudas de la Comunidad. Esto no quería decir que el Estado y las Comunidades Autónomas fuesen a perder sus competencias en política regional, pero si implicaba una serie de condicionamientos. Como ya puso de manifiesto Tornos, J., "el acceso a las ayudas, subvenciones e instrumentos de préstamo de la Comunidad Europea, si bien debe articularse a través del Estado, requiere una participación activa de las CC.AA.", indicando la importancia que para las mismas ha de tener la política regional comunitaria (4).

1.- Finalidad.

Todas las acciones regionales de la Comunidad aparecen justificadas con el objeto de contribuir a la realización de los fines últimos de la misma, recogidos en el propio Tratado Constitutivo. Estos fines no pudieron alcanzarse con el funcionamiento del mercado común, tal como en un principio se pensaba, lo cual ha justificado no solo la existencia de una política regional, sino también la importancia que ésta ha

alcanzado entre las políticas comunitarias.

Como sabemos, fue con el Acta Unica Europea cuando se introdujo una nueva y expresa política regional, encaminada a reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, incluyéndose el Título V del TCEE, con objeto de tratar de "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos desfavorecidas" (art. 130 A TCEE), y estableciendo el FEDER como principal instrumento al servicio de esta política.

La subsiguiente reforma de los Fondos estructurales de 1988 perseguía la precisión de sus misiones y la determinación de los principios que debían regir su actuación, así como lograr su coordinación. Los procedimientos para llevar a efecto dicha coordinación debían venir determinados en los cuatro reglamentos de aplicación de los fondos.

Dado que el art. 19 del Reglamento 2052/88 señalaba que la normativa reguladora de los Fondos estructurales debía ser revisada antes del 31 de diciembre de 1993, se produjo una reforma en julio de 1993, si bien se establece que los principios recogidos en la reforma de 1988 deben seguir siendo los mismos (5). Del mismo modo, los objetivos que se pretenden alcanzar a través de los fondos estructurales se mantienen y así el art. 1 del Reglamento (CEE) n.2081/93 establece que "los Fondos estructurales, el IFOP, el BEI y los demás instrumentos financieros existentes contribuirán cada uno de forma adecuada al logro de los cinco objetivos prioritarios siguientes:

"1) fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, en lo sucesivo "objetivo n. 1";

"2) reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial, en lo sucesivo "objetivo n.2";

"3) combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, en lo sucesivo "objetivo n.3";

"4) facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, en lo sucesivo "objetivo n. 4";

"5) fomentar el desarrollo rural:

"a) acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común.

"b) facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales,
"en lo sucesivo "objetivo n. 5 a) y 5 b)"

"En el contexto de la revisión de la política común de la pesca, las medidas de adaptación de las estructuras pesqueras corresponden al objetivo n. 5 a)"

Con objeto de lograr estos objetivos se establece una vinculación entre los instrumentos y los objetivos de política regional y, así, para la consecución del Objetivo n. 1 contribuirán FEDER, FSE Y FEOGA Orientación; al Objetivo n. 2, FEDER Y FSE; al Objetivo n. 3, FSE; al Objetivo n. 4, FSE; al Objetivo n. 5 a), FEOGA, sección Orientación e IFOP y al Objetivo n. 5 b), FEOGA, sección Orientación, FSE y FEDER (art. 2 Reglamento (CEE) n. 2052/88, explicitándose en el art. 3 del mismo Reglamento cuales sean las funciones de cada uno de los Fondos con finalidad estructural.

2.- Ambito de aplicación.

Señalado con carácter general la razón de ser y la función de los fondos con finalidad estructural, y los objetivos que están llamados a conseguir, vamos a centrarnos en el Objetivo n. 1, dado que la Comunidad Autónoma de Castilla y León aparece encuadrada en el mismo, a tener un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria (en el Anexo I del Reglamento se contemplan las regiones afectadas) (6).

Por otro lado, los Reglamentos (CEE) 2.083, 2.084 y 2.085/93 señalan cuáles sean las acciones que cada uno de los tres fondos van a financiar. Y así, refiriéndonos al FEDER que, como ya señalamos, es el instrumento más importante al servicio de la política regional comunitaria, el art. 1 del Reglamento (CEE) 4.254/88 indica las acciones que este instrumento va a financiar y que, básicamente, aparecen recogidas en el apartado 1.a de este trabajo.

Si analizamos el ámbito de intervención de los Fondos Estructurales y, más particularmente, del FEDER, cuyo objeto es tratar de disminuir los desequilibrios interregionales en el seno de la Comunidad, se comprenderá fácilmente que existe cierto paralelismo entre éste y el instrumento que aparece recogido en el art. 158.2 de nuestra Constitución, destinado a gastos de inversión para tratar de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales existentes en nuestro país. Se trata del Fondo de Compensación Interterritorial, también recogido en el art. 16 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y regulado primero por la Ley 7/84, de 31 de marzo y posteriormente, por la Ley 29/90, de 26 de diciembre.

Aunque en nuestro ordenamiento jurídico no existe ningún vínculo de unión entre el FCI y el FEDER, ciertamente la relación entre ambos es una realidad (7). Tras la adhesión

de España a la Comunidad Económica Europea, nuestro país participa en el FEDER al igual que los otros países miembros, si bien para ello fue preciso adaptar la política regional de nuestro país a las directrices comunitarias. Como contrapartida se accedió a una fuente de recursos muy importante, que dada la gestión que de ella deben hacer tanto la Administración Central como las Autonómicas, resulta ser un instrumento de gran importancia en la política regional de nuestro país (8). Por este motivo, en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986, que establecía el sistema de financiación autonómica hasta 1991, se determinó que las Comunidades Autónomas que pudieran considerarse "zonas asistidas" podían proponer proyectos FEDER y obtener financiación de los mismos hasta un 30% de su respectivo FCI y cofinanciando estos proyectos con los recursos de su respectivo FCI (9).

Con la nueva regulación del FCI de 1990 la unión es más clara ya que se reduce el número de Comunidades Autónomas que pueden obtener recursos del FCI a aquellas que sean Objetivo 1 por la Comunidad Económica Europea (si bien, en el F.C.I. no se consideran en absoluto los planes económicos regionales, necesarios, sin embargo, para el FEDER).

3.- Estudio del proceso de acceso de las Comunidades Autónomas a los recursos comunitarios.

Hemos visto como la Comunidad pone a disposición de los Estados miembros diversos instrumentos con la finalidad de tratar de lograr una mayor cohesión económica y social, y cómo éstos pueden ser utilizados no sólo por la Administración central de los Estados miembros, sino también, en el supuesto de aquéllos que poseen una estructura descentralizada, por los Gobiernos regionales o locales.

Si las Comunidades Autónomas pueden, por lo tanto, acceder a los recursos provenientes de las Comunidades, interesa determinar cuál sea su intervención en este campo, para lo que es preciso analizar las distintas fases en el acceso a los Fondos. (Cabe señalar que la reforma de 1993 no ha supuesto ninguna novedad importante a este respecto en relación con los Reglamentos de 1988).

a) El Plan de Desarrollo Regional.

En el supuesto de las regiones objetivo n° 1, entre las que se encuentra Castilla y León, es preciso, en primer lugar, que los Estados miembros presenten a la Comisión sus Planes de Desarrollo Regional, incluyendo todos los datos que se precisan en el nuevo artículo 8 del Reglamento 2052/88. Los Estados podrán presentar planes individuales, o bien un plan global de desarrollo regional para el conjunto de sus regiones.

Estos planes, si bien deben ser presentados ante la Comisión por el Estado miembro, han de ser elaborados por las

autoridades competentes a nivel nacional, regional o local, tal y como lo señala el nuevo art. 5 del Reglamento 4253/88. En los mismos se indicarán las autoridades u organismos nacionales, regionales, locales o de otro ámbito que vayan a ser responsables de la realización de las acciones (art. 2 del Reglamento 4254/88, DOCE L n°374, de 31 de diciembre).

En la práctica, en nuestro país el procedimiento comienza con la aprobación del Plan de Desarrollo Regional de España, donde se recogen las líneas de actuación (infraestructuras, promoción económica, medio ambiente, etc.) para promover el desarrollo regional. Los Planes de Desarrollo Regional resultan condición indispensable para poder acceder a las ayudas comunitarias, pero esto no quiere decir que su presentación resulte obligatoria en todo caso, ya que no existe ninguna disposición comunitaria que así lo determine. Del mismo modo, tampoco en la legislación comunitaria se exige que sea el propio Estado quien deba efectuar materialmente la elaboración del Plan, sino tan sólo que resulta ser el competente para su presentación, remitiéndose a la legislación interna y admitiendo que sean las propias autoridades regionales las que elaboren sus propios planes.

Realmente, las distintas Comunidades Autónomas envían las propuestas de sus propios Planes de Desarrollo Regional con aquellas líneas de actuación correspondientes a su ámbito de competencias y, posteriormente, se aprueba el Plan de Desarrollo Regional, si bien este Plan, que será el que España presente a la Comisión, no equivale a la suma de los Planes de Desarrollo Regional que cada Comunidad Autónoma presenta independientemente. Aunque los Planes son en última instancia aprobados por el Gobierno central, hay que señalar que se ha producido un esfuerzo de coordinación tanto por parte de la Administración central como de las Administraciones autonómicas afectadas (10).

b) Marco de Apoyo Comunitario.

Una vez presentado el PDR, la Comisión valorará los planes propuestos y establecerá, de común acuerdo con el Estado miembro interesado, el marco de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias (nuevo art. 8 Reglamento 2052/88) y dentro de los límites generales que, como referencia para determinar las acciones comunitarias a seguir, establecen los Planes de Desarrollo.

El hecho de que se establezca que el Marco de Apoyo Comunitario deba ser decidido de común acuerdo entre la Comisión y el Estado miembro, no significa que sean las únicas partes intervinientes. Efectivamente, dado que la acción comunitaria en política regional es siempre complementaria de las acciones previstas por los Estados miembros, es preciso que se logre una estrecha cooperación entre éstos y la Comisión, pero también con las autoridades regionales o locales competentes, puesto que el art. 4 del

Reglamento 2052/88 determina que la cooperación debe realizarse tanto con el Estado miembro como con las autoridades competentes a nivel interno. Por lo tanto también aquí es necesaria la participación de las Comunidades Autónomas. Y en la práctica así ha sucedido, participando en la negociación la Comisión, la Administración Central y las Comunidades Autónomas interesadas, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Hacienda (11).

En el Marco de Apoyo Comunitario se van a señalar los ejes de acción conjunta Estado-Comunidad, sobre la base de las acciones que estaban previstas en el Plan. Ahora bien, las líneas de actuación pueden también ser propuestas al Estado por la propia Comisión (art. 11 Reglamento 4253/88). La elaboración del Marco Comunitario de Apoyo debe determinar el montante global de recursos de los fondos estructurales para España; la distribución de los recursos entre los fondos estructurales; el reparto de los recursos de cada fondo estructural entre las instituciones participantes; y la distribución por ejes de desarrollo. Como se ve, el MAC también va a delimitar la distribución entre las Comunidades Autónomas, cuestión de importancia si tenemos en cuenta que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986 determinó la posibilidad para éstas de conseguir financiación directa del FEDER (12).

c) Programas operativos.

El nuevo art. 5 del Reglamento 2052/88 señala como una de las formas de intervención de los Fondos estructurales, la cofinanciación de programas operativos, entendiendo por tales, de acuerdo con el n° 5 de este artículo "un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI". Se trata de una de las formas de intervención a la cual la reglamentación de los Fondos estructurales, tras la reforma de 1988, dio prioridad.

Corresponde a las Administraciones Públicas con competencia en cada región, de acuerdo con la Comisión, determinar las actuaciones que se realizarán y su instrumentación. La Comisión considera como figura más idónea los programas operativos, pero estos no son las únicas formas de intervención, puesto que también se puede acudir a la cofinanciación de regímenes nacionales de ayuda, a la concesión de subvenciones globales, a la cofinanciación de asistencia técnica o de estudios preparatorios para la realización de las acciones o a la cofinanciación de proyectos.

Así pues, las Comunidades Autónomas van a presentar sus Programas Operativos, donde se recogen los proyectos a financiar de las Administraciones Regionales. Dado que en el MAC encontramos la cuantía de las ayudas comunitarias para la realización de proyectos cofinanciados en España, tanto los

del Estado central como los de las Comunidades Autónomas, es preciso determinar el organismo competente para la ejecución de las acciones y aquél que los sea a efectos de la tramitación de las solicitudes.

Y en este sentido, serán responsables de la ejecución los organismos, nacionales, regionales o locales, que consten como tales en los propios planes presentados ante la Comisión. Pero a la hora de tramitar las solicitudes, que pueden ser formuladas por aquella autoridad competente para la ejecución, deberán ser presentadas a la Comisión por el Estado miembro e indicarán los beneficiarios y los organismos encargados de su ejecución (art. 14 del Reglamento 4253/88).

En cuanto a la concesión o no de la ayuda, será la Comisión quien decida; y una vez que se aprueba una solicitud de cofinanciación correspondiente a un programa, proyecto, etc. se genera un crédito de compromiso en el Presupuesto de la Comunidad y, paralelamente, en la gestión nacional, este compromiso se inscribe, según su destinatario, en las cuotas que se asignan a los distintos órganos y agentes inversores (Administración Central, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y Empresas Públicas).

Finalmente, y en relación con los pagos, según el art. 21 del mismo Reglamento, los pagos se harán llegar a la autoridad nacional, regional o local designado en la solicitud por el Estado miembro, si bien, hay que tener en cuenta que todos los pagos del FEDER se van a canalizar a través del Tesoro Público, transfiriéndose a las Comunidades Autónomas cuando tengan como finalidad sectores o actividades competencia de las mismas.

3.- ANALISIS DE LOS RECURSOS COMUNITARIOS EN EL AMBITO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON.

Como ya hemos visto, un elemento fundamental para la obtención de los recursos comunitarios es el Marco de Apoyo Comunitario, aprobándose el último por Decisión de la Comisión (89) 1869, de 31 de octubre (aún no ha sido aprobado el correspondiente al período 1994/99).

Si bien la forma de intervención más usual es el Programa Operativo, han tenido también cierta importancia las Iniciativas Comunitarias, que vienen a ser Programas Operativos a iniciativa de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado. Varias han sido las Iniciativas adoptadas por la Comisión, afectando a la Comunidad Autónoma de Castilla y León las siguientes: **RECHAR**, destinada a la transformación económica de las zonas mineras del carbón; **ENVIREG**, para ayudar a las regiones menos desarrolladas a resolver algunos de sus problemas medioambientales y contribuir a la realización de la política comunitaria de medio ambiente en el ámbito regional; **INTERREG**, relativa a zonas fronterizas; **STRIDE**, sobre capacidades regionales en materia de investigación, tecnología e innovación;

TELEMÁTICA, para promover la utilización de los Servicios Avanzados de Telecomunicación en las regiones desfavorecidas y mejorar el acceso a servicios avanzados ubicados en cualquier lugar de la Comunidad Europea; **PRISMA**, destinado a ayudar a las PYMES de las regiones del objetivo n° 1 a adaptarse al mercado único; **NOW, HORIZON y EUROFORM**, que se refieren a acciones de formación de los recursos humanos dirigidas respectivamente a mujeres, minusválidos e intercambios transaccionales; **RETEX**, destinada a zonas que dependen estrechamente del sector textil y de la confección.

En cuanto a los recursos comunitarios, los cuadros 1 y 2 nos muestran la ayuda aprobada para Castilla y León con cargo a los mismos, así como la comparación entre los recursos provenientes del FEDER y los del FCI.

CUADRO I
AYUDAS APROBADAS PARA CASTILLA Y LEÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS. AÑOS 1986/93 (Millones de pts.)

FEDER				
	Proyectos y programas Comunidad Autónoma	Proyectos y programas Admon. Central	Proyectos y programas Admon. Local	TOTAL
1986	-	19.368,2	-	19.368,2
1987	3.124,9	9.417,6	-	12.542,5
1988	2.963,8	25.892,3	-	28.856,1
1989	3.630,9	5.365,2	-	8.996,1
1990	15.368,6	46.468,6	-	51.837,2
1991	20.592,2	3.903,0	-	24.495,2
1992	-	-	-	-
1993	-	-	-	-

FSE		FEOGA		
Ayudas Comunidad Autónoma	Ayudas Admon. Central	TOTAL	Ayudas transformación e industrialización	
1986	686,5	2.361,7	3.054,1	,366,8
1987	198,0	3.971,3	4.173,8	634,5
1988	129,1	5.208,0	5.364,6	1.041,0
1989	844,3	6.332,9	7.202,5	634,7
1990	4.877,2	-	4.887,2	1.288,7
1991	512,4	49,1	561,5	653,6
1992	-	-	-	794,4
1993	-	-	-	2.380,2

FUENTE: Informe Estadístico Castilla y León, 1993. Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda (en prensa)

CUADRO II
FINANCIACION CON CARGO AL FCI Y AL FEDER (Millones de pts).

	F.C.I.		F.E.D.E.R.
1989	13.552.900	(1)	3.630.900
1990	7.971.900	(2)	15.368.600
1991	8.257.700	(3)	20.592.200
1992	8.294.200		

(1) Recoge solo las cantidades correspondientes a proyectos competencia de la Comunidad Autónoma.

(2) A partir de 1990, y como consecuencia del cambio normativo, no existe distinción entre las cuantías del Fondo que son competencia de la Administración Central de las que son competencia de las Comunidades Autónomas, siendo todas ellas competencia de estas últimas.

(3) No incluye la compensación transitoria.

FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Informes sobre la financiación de las Comunidades Autónomas, (años 1988 a 1991). (Secretaría de Estado de Hacienda) y La planificación regional y sus instrumentos. Informe 1992. (Dirección General de Planificación). JUNTA DE CASTILLA Y LEON. Informe Estadístico Castilla y León, 1993. Elaboración propia.

Finalmente, los cuadros III y IV nos muestran el porcentaje de participación del Estado y las Comunidades Autónomas en los Fondos FEDER, así como la distribución entre las Comunidades Autónomas del total de recursos correspondientes a éstas.

CUADRO III
DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS ESPAÑOLES DEL
FEDER PROGRAMADOS PARA EL PERIODO 1989/93

INSTITUCION	MILLONES DE PTS.	%
Ministerios	412.630	51,2
CC.AA.	272.350	33,8
EE.PP.	64.470	8,0
CC.LL.	56.420	7,0
SUMA	805.870	100,0

FUENTE: DIRECCION GENERAL DE PLANIFICACION. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política regional en 1989. Informe anual.

CUADRO IV
 RECURSOS DEL FEDER PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DEL
 OBJETIVO 1 (Según el MAC 1989/93)

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

FUENTE: IDEM.

De todo lo señalado hasta el momento se puede deducir la importancia que los recursos provenientes de las Comunidades Europeas pueden llegar a tener para determinadas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, y que les va a permitir contar con una fuente adicional de ingresos, nada desdeñable por su cuantía (en algunos supuestos superiores a los provinientes del Fondo de Compensación Interterritorial). Ahora bien, es importante que por parte de éstas se realice un buena gestión, en coordinación con las autoridades nacionales.

La experiencia hasta el momento, en cuanto a la intervención que las Comunidades Autónomas han tenido a este es respecto, es, por lo general, bastante satisfactoria e incluso, por lo que a la ejecución de los mismos se refiere, es considerada altamente positiva. Así, en el Informe de Política Regional de 1991, elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda, se señala que es "particularmente significativo que ya se haya aplicado el 99% del MAC previsto para el período 1989/93, así como que España se haya beneficiado en 1990 de compromisos superiores a los presupuestados debido a la eficacia de su gestión, que le permitió atraer recursos destinados, en principio, a otros Estados, que no presentaron en tiempo y forma suficientes solicitudes de ayuda" (13). También se pone de relieve, en el mismo informe, que en las relaciones entre Administración Central y Comunidades Autónomas no han existido interferencias en la utilización de recursos que a cada una les correspondían (p.298).

Finalmente, resulta también importante señalar como de los pagos percibidos en 1992 provenientes del FEDER, la mayor proporción corresponde a las CC.AA., lo que nos da muestra de la buena gestión que éstas han realizado (14).

4.- NOTAS REFERENCIALES.

(1) La explicación de cuáles son los objetivos y los instrumentos que contribuyen al logro de los mismos, se realiza en el apartado 2.1.

(2) Vid. en este sentido GALLIZIOLI, GIORGIO, I Fondi Strutturali delle Comunità Europee, CEDAM, Padova, 1992, pp. 141 y ss.

(3) Como señala CONEJOS, J., las características específicas y excepcionales del Fondo de Cohesión hacen pensar que en el mismo la participación de las Comunidades Autónomas puede ser muy limitada. "Los Fondos Estructurales de las Comunidades Europeas. Aplicación en España y participación regional", en Informe Comunidades Autónomas, 1992. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1993, p. 340.

(4) Vid. TORNOS, J y otros. Informe sobre las Autonomías. CIVITAS, Madrid, 1988, p. 170.

(5) La reforma se llevó a cabo a través de los siguientes reglamentos:

- Reglamento n° 2081/93, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento n° 2052/88.

- Reglamento n° 2082/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento n° 4253/88.

- Reglamento n° 2083/93, de 20 de julio, que modifica el Reglamento n° 4254/88.

- Reglamento n° 2084/93, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento n° 4255/88.

- Reglamento n° 2085/93, de 20 de julio, por el que se modifica el Reglamento n° 4256/88.

(DOCE L. 93 de 31 de julio de 1993).

(6) En el caso de España estas regiones son: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y Murcia.

(7) Vid. en este sentido GOMEZ BARAHONA, A. La planificación económica regional: análisis jurídico. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1991, pp. 397 y 398.

(8) Vid. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, Política Regional en 1989. Informe anual. 1990, p. 29.

(9) Con respecto a la participación de las Comunidades Autónomas en el FEDER, cuando se negocia el MAC 1989/93 se deja para las Comunidades Autónomas el 33,8% del total del FEDER español del objetivo 1, porcentaje superior al hasta entonces vigente. Idem. p. 91.

(10) Vid., GARCIA CRESPO, M, "La política regional frente al reto comunitario", Noticias CEE, n° 34, 1987, pp.116 y 117 y, como señala ESPINOSA FERNANDEZ, A, "los PDR

a presentar por el Gobierno de la nación a las CCEE no necesariamente han de ser los de las Comunidades Autónomas", de ahí la importancia que adquiere el principio de coordinación a nivel nacional. "La política regional europea: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional", Noticias CEE, n° 34, 1987, p.106.

Se ha criticado, sin embargo, que pese a constituir los PDR el primer paso en el camino de acceso a los recursos de los Fondos Estructurales, la Comisión los tiene poco en cuenta a la hora de establecer los Marco de Apoyo Comunitario, con la connotación negativa que éste tiene, dado que los PDR representan un marco de reflexión sobre las prioridades de asignación de los Fondos.

(11) En relación con la adopción del MAC 1989/93, vid. LAZARO ARAUJO, "La reforma de los Fondos Estructurales y los Marco de Apoyo Comunitario", Cuadernos de Actualidad, Hacienda Pública Española, n° 4/1990. Sin embargo no todas las opiniones son favorables sobre la forma en que se llevó a cabo la negociación de los MAC y, en este sentido, se ha acusado a la Comisión de querer imponer sus criterios sin hacer caso de las propuestas de los representantes de los gobiernos regionales, teniendo en cuenta la distribución de competencias existente en nuestro país. Vid. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política Regional. Informe anual 1990. Madrid, 1991, p. 147.

(12) Por lo que se refiere al MAC para las regiones Objetivo n° 1 para el período 1989-1993, fue aprobado por Decisión de la Comisión de 31 de octubre de 1989 e incluye un submarco plurirregional, que afecta a todas las Comunidades Autónomas Objetivo n° 1 (financia proyectos de titularidad estatal) y diversos submarcos regionales, por cada Comunidad del Objetivo n° 1 (destinados a financiar proyectos de titularidad regional).

(13) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política Regional. Informe anual 1991. Madrid, 1992, pp. 291 y 298.

(14) Así, como se señala en el Informe anual de 1992, La Planificación regional y sus instrumentos, "en conjunto, las CC.AA. y Corporaciones Locales absorbieron, en ese año, el 42,8% de todos los pagos FEDER, frente al 37,9%, en 1991, y al 30,5% en 1990. Por el contrario, la participación de la Administración Central se ha reducido a la mitad entre 1990 y 1992 (p.136).