

EL FEDER Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. ESPECIAL REFERENCIA A CASTILLA Y LEON

Ana Isabel GONZALEZ GONZALEZ

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

La integración de España en la Comunidad Europea en 1986 supuso la aplicación en nuestro país de la Política Regional Comunitaria, encaminada a reducir las diferencias entre las diversas regiones europeas.

Entre todos los instrumentos comunitarios existentes, el FEDER nace como medio principal al servicio de dicha política comunitaria. Dado que su objetivo principal, el desarrollo regional, es coincidente con un instrumento fundamental dentro de la financiación autonómica, el FCI, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 trata de lograr una coordinación entre ambos.

Este trabajo pretende analizar la influencia del FEDER en las Comunidades Autónomas, con especial referencia a la Comunidad de Castilla-León, durante los años de aplicación en España de la política regional comunitaria.

1.- EL FEDER COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DEL DESARROLLO REGIONAL EN EL AMBITO COMUNITARIO

La firma del Tratado de Roma en 1957 por la que se crea la Comunidad Económica Europea, inspirada por una filosofía basada en la libre competencia, consideraba incompatible con el mercado común todo tipo de ayudas estatales que pudieran falsear o amenazar la competencia, favoreciendo determinadas empresas o producciones(1).

En este marco, la política regional no se planteaba como un objetivo prioritario, en la idea de que el propio libre funcionamiento del mercado que se establecía podría favorecer el desarrollo y la igualdad entre las distintas regiones integrantes del mismo.

Sin embargo, dicha igualdad no solamente no se logró sino que con las sucesivas ampliaciones de la Comunidad se pusieron de manifiesto mayores desequilibrios regionales. Y así, la entrada en los años 70 de tres nuevos miembros puso de manifiesto mayores desigualdades dentro del nuevo marco comunitario, 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, lo cual se realizó con el Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo. Sus intervenciones se circunscribían a la cofinanciación de proyectos concretos de inversión en infraestructuras, o en empresas, localizadas exclusivamente en las zonas que recibían ayudas nacionales con finalidad regional repartiéndose el total de los recursos según un sistema de cuotas.

Su regulación fue posteriormente perfeccionada con el Reglamento 214/79 del Consejo de 6 de febrero, a partir del cual ya se comienzan a apreciar dos notas que las sucesivas reformas del FEDER van a continuar acentuando: el establecimiento de una política regional propiamente comunitaria, pudiendo la Comisión decidir sus propias líneas de actuación en este sentido; y la concesión de participación de los entes subcentrales, en cuanto puedan tener relación con la realización de la Política Regional Comunitaria.

En 1984, tras diversos trabajos preparatorios, el Consejo aprueba un nuevo reglamento nº 1787/84, de 19 de junio, en el que va a cristalizar un nuevo enfoque coordinador de las políticas económicas y sectoriales, comunitarias o nacionales, en la medida en que podían incidir sobre el desarrollo regional. Y de acuerdo con esta idea de coordinación, se establece la necesidad de que los Estados miembros comuniquen a la Comisión los Programas de Desarrollo Regional donde se precisen las prioridades, objetivos y medios para el desarrollo regional y señalando que es preciso que, en la medida de lo posible, las autoridades regionales implicadas sean asociadas a la elaboración del Plan (art.2)(2).

Tras la incorporación de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea en 1986, se incrementaron aún más las disparidades regionales, poniéndose de manifiesto la peor situación del Sur respecto al centro de la Comunidad. La firma en febrero de ese mismo año del Acta Unica Europea introduce el Título V, con objeto de tratar de "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos desarrolladas" (art. 130A TCEE), estableciendo el FEDER, al que dota de una mayor base jurídica, como principal instrumento al servicio de una nueva y expresa política regional en el seno del propio TCEE.

En este momento se señalan como objetivos que la política regional comunitaria debe alcanzar: mayor coordinación de las políticas comunitarias; mayor hincapié en el interés comunitario, con el fin de que las políticas regionales coincidan con las prioridades de interés comunitario, y utilizar los Fondos de ayuda de una manera más eficaz; optimización del rendimiento de los fondos de ayuda logrando un impacto mayor en las acciones y programas; implantación progresiva del enfoque por programas; y conseguir un mayor impacto de las acciones.

Consecuencia de la entrada en vigor del Acta Unica Europea en julio de 1987, es la reforma que se lleva a cabo en los Fondos Estructurales en 1988(3), cuyos cinco principios fundamentales son los siguientes: concentración de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios(4); cooperación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo; coherencia de la acción estructural comunitaria con las estrategias económicas a nivel estatal, regional y local; gestión más adecuada de los fondos y simplificación, seguimiento y flexibilidad.

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. Sin embargo, en dicho Tratado no se encuentra ninguna disposición en cuanto a la gestión, organización o funcionamiento de los Fondos, teniendo en cuenta que se avecinaba la fecha fijada en los Reglamentos de 1988 para la reforma de los Fondos, que se produjo efectivamente en julio de 1993(5).

2.- LA GESTION DE LOS FONDOS FEDER POR LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Sin duda una de los ámbitos más afectados por la integración de nuestro país en la CEE fue el de la política regional. Por una parte, fue preciso adaptarse a las directrices comunitarias al respecto, pero como contrapartida se tuvo acceso a una fuente de ingresos 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 nacional(6). 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 trató de lograr una coordinación entre el FEDER y el FCI, dado que ambos tienen como objetivo el desarrollo regional, y en ambos casos se precisa la elaboración de planes para la materialización de las ayudas.

La citada coordinación se previa de la siguiente manera: 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, cofinanciando estos proyectos con los mismos recursos de este Fondo que les correspondiesen. Y en este sentido, cuando se negocia el MAC para el periodo 1989/1993 se deja para éstas el 33,8% del total del FEDER español del objetivo n° 1, porcentaje superior al hasta entonces vigente(7). Además, 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 mismo a aquéllas que sean Objetivo 1 por la CEE.

Pero aparte de estas cuestiones, que convierten los recursos procedentes de la Comunidad Europea en una fuente de financiación de las Comunidades Autónomas beneficiarias, resulta interesante determinar el modo de acceso a dichos fondos.

Tras la reforma de 1988, el esquema de funcionamiento de los Fondos puede resumirse así: las autoridades competentes de los Estados deben elaborar un plan relativo a un área territorial determinado, de acuerdo con los objetivos prioritarios comunitarios. Se trata del Plan de Desarrollo Regional, cuya duración oscila entre tres y cinco años y que debe ser presentado a la Comisión por el Estado miembro, si bien han de ser elaborados por las autoridades competentes a nivel estatal, regional o local según señala el art. 5 del Reglamento 4253/1988(8).

Una vez presentado el PDR, la Comisión adopta entonces un cuadro de acción en relación con el mismo, de común acuerdo con el Estado miembro interesado, en el que se señalan los ejes de acción conjunta Estado-Comunidad, sobre la base de las acciones que estaban previstas en el Plan.

Nos referimos al Marco de Apoyo Comunitario que, como señala CORDERO MESTANZA, a diferencia del PDR "sí tienen una naturaleza contractual que obligan a su cumplimiento tanto a la Comisión como al propio Estado miembro"(9).

En el MAC, para cuya negociación debe tratar de lograrse la máxima cooperación entre las autoridades estatales y autonómicas(10), se van a determinar tanto el montante global de recursos como su distribución entre los distintos fondos, las distintas instituciones participantes y los distintos ejes de desarrollo.

Así pues, en el MAC va a delimitarse la distribución entre las Comunidades Autónomas, cuestión de importancia dado que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986 determinó la posibilidad para éstas de conseguir financiación directa del FEDER. Evidentemente, siendo esto así, su negociación resulta de importancia para las Comunidades afectadas, aunque en la práctica el margen de negociación no resulte excesivamente amplio.

Finalmente, las autoridades nacionales competentes, estatales, regionales, locales o de otro tipo, deben presentar peticiones de acciones específicas con referencia a alguna de las formas de actuación previstas en el art. 5 del Reglamento 2052/1988, decidiendo la Comisión en el plazo de 6 meses la concesión de la ayuda. De entre todas las formas de intervención existentes, la Comisión considera como figura más idónea los programas operativos.

De acuerdo con esto, las Comunidades autónomas presentarán sus Programas Operativos, recogiendo los proyectos a financiar de las Administraciones Regionales, si bien su presentación a la

Comisión debe efectuarse por el Estado miembro, indicando quienes van a ser los encargados de ejecutarlas (art. 14 del Reglamento 4253/1988) (11).

Como señalábamos, será la Comisión quien decida sobre la concesión de la ayuda, señalando el art. 21 de este mismo Reglamento que los pagos se harán llegar a la autoridad nacional, regional o local designada en la solicitud por el Estado miembro. Así, cuando 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, hay que tener en cuenta que todos los pagos del FEDER se canalizan a través del Tesoro Público y es la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda la que determina las cantidades que se deben hacer llegar a los distintos beneficiarios de las ayudas.

En este sentido, resulta de interés señalar el lazo de unión que existió entre el FEDER y el FCI, lazo que, como ya habíamos señalado, se estableció a partir del ejercicio 1987. Así, el aptdo. 4 del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 estableció que las transferencias del FEDER relativas a proyectos de competencias autonómicas, serían canalizados a través del FCI. Este método fue aplicado en los años 1986, 1987 y 1988 dado que la reforma de los Fondos Estructurales en ese último año supuso una modificación del sistema de determinación de las regiones elegibles y de los principios de reparto entre ellas y, dado que el FCI en ese momento era repartido entre todas las Comunidades Autónomas, no se podía mantener dicho procedimiento. Por ello tras la Orden de 1 de febrero de 1990, y por lo que respecta al FEDER, cuando el beneficiario es una Comunidad Autónoma, ya no se canalizan a través del FCI sino que siguen el régimen general de cualquier beneficiario externo a la Administración del Estado(12).

Pero la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Fondos Estructurales no acaba en esta fase, ya que los Reglamentos comunitarios establecen que con el fin de garantizar el éxito de las acciones los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para verificar que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente, prevenir irregularidades, etc., informando a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto (art. 23 del Reglamento 4253/88). También se prevé que la Comisión realice controles in situ, informando previamente al Estado miembro interesado con el fin de que le facilite toda la ayuda necesaria.

Por su parte, el art. 25 de este Reglamento exige que se garantice por parte del Estado y de la Comisión, un seguimiento de

la utilización de las ayudas de los Fondos. A este fin, se crearán Comités de seguimiento, por acuerdo entre el Estado y la Comisión. Estos Comités van a estar integrados por representantes de las Administraciones implicadas en la ejecución del programa, y en su caso Comisión y BEI estarán representados. El seguimiento que se efectuará determinará el estado de avance de la operación y los objetivos que se deban alcanzar, así como los progresos realizados. Al final de cada año de ejecución y en un plazo de seis meses el Comité debe informar a la Comisión de los avances realizados. Una vez que concluya el Programa deberá enviar también un informe final.

3.- EVOLUCION DEL FEDER Y SU INCIDENCIA EN EL DESARROLLO REGIONAL

Sin duda, la entrada de España en la Comunidad Europea fue determinante para el desarrollo de una verdadera política regional. Hasta ese momento, año 1986, el principal instrumento para la reducción de los desequilibrios territoriales en nuestro país era el FCI. Pero no podemos olvidar que debido a la disparidad de objetivos que estaba llamado a cubrir(13), consecuencia del sistema de financiación autonómica en vigor en aquel momento, se produjeron una serie de disfunciones que obligaron a su reforma en el año 1990(14).

Precisamente, la reforma del FCI en el año 1990 tuvo como una de sus consecuencias más importantes el limitar el número de Comunidades Autónomas beneficiarias, destinándose tan solo a aquéllas que fueran beneficiarias de los fondos estructurales como objetivo nº 1.

Como sabemos, el MAC contiene la distribución de las ayudas entre los distintos objetivos y también entre los distintos destinatarios. A estos efectos, se contienen en él un submarco plurirregional y varios submarcos regionales. Pues bien, las ayudas FEDER aprobadas en favor de España para el submarco regional de las regiones objetivo nº 1, en los años 1989/1993 fueron las siguientes:

	SUBMARCO REGIONAL	TOTAL
Andalucía	64.300,8	205.369,1
Asturias	11.283,0	45.872,2
Canarias	23.660,4	73.379,4
Castilla y León	30.550,0	93.415,3
Cast.-La Mancha	23.920,0	102.372,9
REGIONES	23.140,0	66.524,6
Extremadura	21.540,9	36.804,1
Galicia	40.330,8	73.441,7
Ceuta	1.365,0	3.648,2
Melilla	1.364,2	7.190,9
Murcia	9.230,0	25.706,7
Sin regionalizar	----	26.266,0
TOTAL OBJ. Nº 1	250.685,0	759.991,1

(Fuente: JUNTA DE CASTILLA Y LEON, Consejería de Economía y Hacienda. Anuario Estadístico de Castilla y León. 1994/1995.

Y por lo que se refiere a los Fondos FEDER en Castilla y León desde la integración de España en la Comunidad Europea, teniendo en cuenta que el primer año que las Comunidades Autónomas perciben dichos recursos fue 1987, la evolución seguida es la que se muestra en el siguiente cuadro:

AÑOS	CASTILLA Y LEÓN	TOTAL FEDER ESPAÑA
1987	3.124.923,5	27.615.420,9
1988	2.963.760,0	41.691.146,0
1989	3.630.947,0	47.581.132,0
1990 (1)	5.585.300,0	61.036.500,0
1991 (2)	9.583.520,0	90.868.594,0
1992 (3)	10.794.510,0	114.267.883,0
1993 (3)	15.001.200,0	156.180.980,0
1994 (3)	7.472.120,0	111.540.070,0

(Miles de pesetas). FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA. Informe sobre la financiación de las Comunidades Autónomas (años 1987 a 1994). (Elaboración propia).

(1) Importe de las ayudas devengadas en el año.

(2) Importe de las acciones aprobadas en el año.

(3) Transferencias efectuadas a la Comunidad Autónoma en el año.

Si tenemos en cuenta que, por ejemplo, para el año 1993, último año de aplicación del MAC 1988/1993, el FCI correspondiente a Castilla y León fueron 11.496.800.000 pts., podemos observar que las cantidades provenientes del ámbito comunitario llegan a ser superiores a las correspondientes al máximo instrumento nacional en la lucha contra los desequilibrios territoriales, y de ahí su importancia.

Centrándonos en ese año 1993, por ser el último de aplicación del MAC 1988/1993, el Estado español percibió de la Comisión de las Comunidades Europeas 279.988,81 millones de pesetas procedentes de este instrumento, de los que un 64,1% (179.455,78 millones pts.) correspondieron a la cofinanciación de actuaciones realizadas en las regiones Objetivo nº 1(15).

En cualquier caso, de acuerdo con el Informe del Ministerio de Economía y Hacienda de 1993, el montante total de las inversiones cofinanciables por el FEDER programadas para el conjunto del periodo 1989/1993 en estas regiones se elevó a 1.787.872,63 millones de pesetas y el grado de ejecución de las mismas a 31 de diciembre de dicho año había alcanzado el 87,9%(16).

Ahora bien, si distinguimos entre los distintos submarcos, refiriéndonos al mismo periodo 1988/1993, podemos comprobar que mientras en el submarco plurirregional el grado de cumplimiento se eleva al 86,3% en el submarco regional alcanza el 91,1% de lo programado(17).

Por lo que se refiere a Castilla y León en tres ejes se había realizado ya el total de lo programado (Turismos, Servicios y artesanía, Valorización de los recursos humanos y Asistencia Técnica), mientras que en Integración y articulación territorial de ejecución es del 93,7%, destacándose, además, que, dentro del mismo, Telecomunicaciones y Otros medios de transporte alcanzan un

grado de ejecución del 100%. En los dos ejes restantes, sin embargo, el porcentaje es significativamente más bajo, ya que Agricultura y Desarrollo Rural supone el 71,0% e Infraestructura de apoyo a las actividades económicas el 84,8%

Finalmente, en relación con esta cuestión, señalar que en estos momentos está vigente el MAC 1994/1999 que tiene como objetivo la regionalización casi total de las inversiones previstas a través bien de la asignación financiera directa a los gobiernos regionales que se realizan en los diferentes submarcos regionales de apoyo, bien regionalizando en la mayor medida posible las inversiones plurirregionales.

Por lo que se refiere al FEDER, desde una perspectiva competencial, un 56,2% será destinado al conjunto de inversiones plurirregionales, del que se regionalizará todo lo que pueda estar incluido en los programas regionales; un 33,8% será destinado a las diferentes administraciones regionales; y un 10% a la administración local(18).

Y por lo que se refiere a Castilla-León, las subvenciones comunitarias contempladas en el citado MAC son las siguientes:

	FEDER	FSE	FEOGA	TOTAL
Castilla y León	600,00	128,40	435,97	1.164,37
M.Plurirregiona l	10.556,20(19)	4.636,31	1.233,80	17.421,31

(millones de ecus). FUENTE: Comisión Europea, Marco Comunitario de Apoyo 1994/1999. Elaboración propia.

Con los datos totales del gasto público total que comporta el MCA, es decir, no solo las ayudas comunitarias sino también la aportación financiera nacional, la Comisión efectuó una evaluación del impacto previsto sobre el desarrollo económico de las regiones del objetivo n° 1, de acuerdo con el cual, las ayudas comunitarias deberían tener un fuerte impacto, estimándose un crecimiento adicional del PIB cifrado en una media anual del 0,4% (0,7 si se tiene en cuenta también la contribución nacional). De tal manera que el PIB de estas regiones debería alcanzar al final del período de la programación un nivel del casi 2,5% superior al que se conseguiría sin ayudas comunitarias(20).

Y por lo que se refiere a Castilla y León, el objetivo del submarco regional es permitir crear las condiciones para que la región pueda conseguir un desarrollo sostenible en el tiempo, aproximando el PIB por habitante a la media nacional y comunitaria, incrementando el nivel de empleo, diversificando la estructura productiva regional y procurando un mayor equilibrio territorial(21).

Con este objetivo se han establecido las siguientes líneas de actuación:

EJES	SUBEJES
Mejora del Sistema Productivo (30 a 35%)	- Ayudas a la industria, al turismo y a la agricultura - Valorización de recursos humanos - Pesca - I+D
Valorización y mejora de la Calidad de Vida y los Recursos Humanos (30 a 35%)	- Valorización de recursos humanos - Medio Ambiente - Educación - Sanidad
Integración y Articulación Territorial (25%)	- Autopistas y carreteras - Ferrocarril - Puertos y Aeropuertos - Telecomunicación
Infraestructuras Básicas en Recursos Hidráulicas y Energía (8%)	- Energía - Agua

Fuente: COMISION EUROPEA MAC 1994/1999. Elaboración propia.

4.- CONCLUSIONES

En relación con las realizaciones del MAC 1989/1999, de acuerdo con los estudios encargados por la Comisión Europea, el conglomerado de acciones que financiaron los fondos estructurales ha contribuido a hacer menos dura la caída del empleo en España. Así, se ha estimado que las consecuencias del nivel del empleo supone una variación de empleo acumulada, para el periodo 1989-1993, de unos 115.000 puestos de trabajo y que el PIB español ha experimentado un incremento adicional medio anual del 0,25% gracias al MAC(22).

Durante dicho período España percibió una cantidad global de 9.779 millones de ecus de 1989(23). Si a esta cifra añadimos la cofinanciación nacional y la inversión privada, el total se eleva a 18.408 millones de ecus, lo que supone una media del 1,4% del VAB de las regiones españolas objetivo n° 1(24).

En cualquier caso, no cabe duda de la importancia que los Fondos provenientes de las Comunidades Europeas tienen tanto por su cuantía como por que la ejecución de los mismos llevada a cabo en España fue altamente positiva, como ya se señalaba en el Informe anual de Política Regional de 1991 (2 años antes de la finalización del MAC), elaborado por el Ministerio de Economía y Hacienda(25).

Realmente, se puede señalar que la importancia de los recursos FEDER ha ido en aumento, sobre todo tras la reforma efectuada en el año 1988. Es también remarcable cómo desde el comienzo de la aplicación del FEDER en nuestro país, se ha producido un aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en dicho Fondo, hasta el punto que del total de ingresos del FEDER en 1992, los correspondientes a las Comunidades Autónomas eran prácticamente 1/3, siendo superior casi en un 50% a la que correspondían a la Administración Central, lo que ha dado muestras de la buena gestión por ellas realizada.

Ahora bien, si se puede decir que la participación de las Comunidades Autónomas en la aplicación del FEDER ha aumentado, lo cual no es más que una consecuencia del mayor papel que se ha estado concediendo a los entes subcentrales en el seno de la Unión Europea en los últimos años, y que esta participación ha implicado un aumento considerable de los recursos que provienen de este Fondo llegan a las arcas autonómicas, deberíamos plantearnos si estos recursos realmente consiguen alcanzar el objetivo para el que nacieron. Es decir, si nos encontramos ante unos recursos que tienen por objeto tratar de paliar los desequilibrios interregionales existentes en la Unión Europea, deberíamos saber si realmente están logrando disminuir dichos desequilibrios.

Pues bien, por lo que se refiere a la aplicación del FEDER y sus repercusiones, la Comisión Europea elabora por una parte un informe anual sobre la aplicación de los Fondos Estructurales y por otra, con una periodicidad de dos años y medio, un Informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

En el Quinto de estos Informes se realizó un estudio de la evolución de las regiones más débiles entre los años 1986 y 1993. Por lo que se refiere a las regiones Objetivo n° 1, máximas beneficiarias del FEDER, la situación que se comprueba es heterogénea. Tanto por lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo y desempleo como a la productividad y crecimiento del PIB, no se encuentra una situación homogénea sino que la evolución de estos factores ha sido diferente en las diversas regiones, pudiendo si acaso clasificarlas en varios grupos con una situación similar.

Así, por ejemplo, y por lo que se refiere al PIB per cápita, cuyas variaciones constituyen el principal indicador del crecimiento económico de las regiones del Objetivo 1, las regiones del sur y el este de España fueron las que experimentaron un mayor crecimiento, junto con Castilla-La Mancha, Irlanda y Portugal, apreciándose en las mismas un movimiento de convergencia hacia la media comunitaria. En otro grupo, las regiones españolas del Atlántico, Castilla y León, y las regiones italianas del Adriático experimentaron una convergencia más gradual. Por lo que se refiere a las demás regiones registraron cifras divergentes.

Por ello, en el citado Informe se señala que aunque se puede apreciar en las regiones menos desarrolladas un cierto progreso hacia la convergencia en términos reales, y que existen signos de que este proceso se ha acelerado tras la reforma de los Fondos Estructurales, en realidad ha sido bastante lento y en un grado muy variable entre las distintas regiones.

En realidad, parece acertado considerar que las ayudas comunitarias han contribuido positivamente en nuestro país a la formación neta de capital público, influyendo en la productividad media regional, aun teniendo en cuenta la heterogeneidad de sus efectos en las distintas regiones. De todas formas, es preciso

sostener su influencia en sus justos términos por cuanto se debe tener en cuenta el limitado peso de las infraestructuras como determinante del nivel de renta(26).

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1.- De ello son buena prueba los artículos 92 y 93 de dicho Tratado.

2.- Nótese cómo en este mismo año se aprueba en nuestro país la primera Ley del Fondo de Compensación Interterritorial en la que se exige también, a todas las Comunidades Autónomas, la elaboración de un Plan de Desarrollo Regional.

3.- Reglamentos del Consejo 2052/88, de 24 de junio, 4253/88, de 19 de diciembre, y 4254, 4255, 4256/88, de 19 de diciembre.

Como señala PEÑAS CARRAL, M^a Victoria, la intención de esta reforma era diseñar una serie de incentivos para atraer la inversión hacia las regiones más atrasadas y poder, de esta forma, reducir la distancia que las separa de las más desarrolladas. Marco legal, iniciativas y proyectos de inversión en la CE, Instituto Español de Comercio Exterior, Madrid, 1993, p. 31.

La reforma se caracteriza principalmente por tres aspectos: se duplica en términos reales la dotación de los Fondos que se alcanzará en 1993; se fija una serie de objetivos en los que se concreta la acción comunitaria y se establece una estrecha colaboración entre la Comunidad y los Estados miembros para la preparación, la financiación, el seguimiento y la evaluación de las acciones.

Entre otras novedades, interesa resaltar el hecho de que reservan un papel muy importante a las autoridades regionales, suponiendo un cambio en las relaciones de la Comisión con las Regiones y entes subestatales.

4.- Entre ellos se asignan al FEDER la consecución de los objetivos 1 (fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas), 2 (reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial) y subsidiariamente el 5 b) (fomentar el desarrollo de las zonas rurales) (arts. 1 y 2 del Reglamento 2052/88). Al mismo tiempo, en el artículo 8 de este Reglamento se señala que serán regiones afectadas por el Objetivo n° 1 aquéllas cuyo PIB por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria. En el caso de España, actualmente, estas regiones son: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y Murcia.

5.- El 20 de julio se aprobaron los Reglamentos 2081, 2082, 2083, 2084 y 2085/93, que modificaban respectivamente los cinco

Reglamentos aprobados en 1988. Cabe señalar que esta reforma no supuso ninguna novedad importante respecto al esquema de funcionamiento de los Fondos.

6.- Vid. MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política Regional en 1989. Informe anual. 1990, p. 29.

7.- Idem., p. 91. Este porcentaje se mantiene en el Marco de Apoyo Comunitario 1994/1999, aprobado por Decisión de la Comisión de 29 de junio de 1994.

8.- Y en esta línea, las Comunidades Autónomas envían sus propios Planes de Desarrollo con las líneas de actuación correspondientes a su ámbito de competencias, si bien será la Administración Central la que apruebe finalmente el Plan de Desarrollo correspondiente a nuestro país. Es decir, las Comunidades Autónomas participan en la formulación de los P.D.R. españoles pero no en la decisión final al respecto. Vid., en este sentido, Francesc MORATA, "La gestión del FEDER en Cataluña", Autonomies, n° 18, 1994, pp. 295 y ss.

9.- "El Marco de Apoyo Comunitario 1994-1999 para las regiones españolas incluidas en el Objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales Europeos: características e implicaciones financieras para las Administraciones Públicas españolas", Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad, n° 9, 1994, p. 398.

10.- Y ello tanto por el principio de cooperación que se establece en el art. 4 del Reglamento 2052/1988, como por la propia dinámica del sistema de distribución de competencias existente en nuestro país.

11.- A este respecto, resulta interesante señalar cómo existen diferencias entre el procedimiento seguido por un proyecto presentado en el marco de las competencias estatales y el seguido por un proyecto presentado por una Comunidad Autónoma, dentro de sus propias competencias. Vid., en este sentido, AA.VV., Les procédures nationales d'exécution financière des Fonds Structurels en Espagne. Rapport Final. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 1992, pp. 78 y ss.

12.- En cuanto a la materialización del pago, vid., Les procédures nationales..., op. cit., pp. 116 y ss. A este respecto, resulta totalmente justificada la necesidad de arbitrar un procedimiento que permitiese transferir los fondos comunitarios directamente de la Comisión a la cuenta que las Comunidades Autónomas tienen en el Banco de España, sin pasar por el Tesoro Público, tal y como se sostiene en dicho Informe.

13.- Suficiencia y solidaridad.

14.- Como consecuencia de las variables utilizadas en su distribución, se observó que durante los años 1987 y 1988 se

comenzaron a producir incrementos de recursos procedentes de este instrumento hacia regiones ricas como Cataluña y el País Vasco, al tiempo que disminuían en otras regiones más pobres.

15.- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA, La planificación regional y sus instrumentos, Informe Anual 1993, Madrid, 1994, p. 101.

De todas maneras, debe tenerse en cuenta que la ejecución de las acciones programada, y por lo tanto, la percepción de recursos del FEDER correspondientes a las mismas se prolonga hasta 1995.

Y así, en relación con Castilla y León, durante el año 1994 los Proyectos Individuales FEDER 1989, que habían sido presentados a la Comisión antes de la reforma de los fondos en 1988, su ejecución a 31 de diciembre de 1994 ascendía al 129%

Durante ese año sólo se habían producido movimientos en un proyecto, ascendiendo los pagos a 322.431.114 pts., dándose por concluidos dichos Proyectos y quedando pendiente de cobro exclusivamente el último saldo.

Respecto al Programa Operativo de Salamanca y Zamora se cobraron durante 1994 202.726.590 pts., por lo que su ejecución alcanza el 98,79%

Y en relación con el Programa Operativo de Castilla y León se cobraron 458.961.000 pts., alcanzando su ejecución a 31 de diciembre de 1994 el 99,07%

Finalmente, el Programa Operativo de Medio Ambiente y Recursos Hídricos, su ejecución a 31 de diciembre de 1994 alcanzaba un porcentaje de 114%, elevándose su certificación de pagos a 1.954 millones de pesetas, con lo que la parte regionalizada en la Administración de la Comunidad Autónoma, de este Programa Operativo Nacional puede darse por concluida. JUNTA DE CASTILLA Y LEON, Memoria de la Consejería de Economía y Hacienda 1994, pp. 105 y ss.

16.- La Planificación regional..., op. cit., p. 105.

17.- El grado de ejecución por Comunidades Autónomas al finalizar 1993 era el siguiente:

COMUNIDAD AUTONOMA	% EJECUCION
ANDALUCIA	86,2
ASTURIAS	101,1
CANARIAS	82,0
CASTILLA-LA MANCHA	95,5
CASTILLA Y LEON	91,1
COMUNIDAD VALENCIANA	86,7
EXTREMADURA	80,3
GALICIA	93,3
MURCIA	100,8
CEUTA	48,6

MELILLA	54,8
---------	------

(FUENTE: MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. La Planificación regional y sus instrumentos. Informe anual 1993).

18.- "La distribución entre las diversas regiones se efectúa por un procedimiento que ha tenido presente tanto los criterios establecidos por la Comisión para el reparto de las ayudas entre las regiones del objetivo nº 1, como el reparto efectuado en el MCA precedente"., COMISION EUROPEA, Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999 (Objetivo nº 1, desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas - España), Luxemburgo, 1996, pp. 25 y 26.

19.- Incluidos 1.055 millones de ecus para las colectividades locales.

20.- Marco Comunitario de Apoyo 1994-1999..., op. cit., p. 24.

21.- Idem., p. 141.

22.- Idem., p. 8.

23.- El 27% de los recursos estructurales totales para las regiones del objetivo nº 1.

24.- Del total del gasto público cofinanciado por los fondos estructurales, el 67% corresponde a inversiones cofinanciadas por el FEDER.

25.- MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. Política Regional. Informe anual 1991. Madrid, 1992, p. 291 y 298.

26.- Vid. en este sentido la obra colectiva, Crecimiento y convergencia en España, Instituto de Análisis Económico, CSIC, Fundación de Economía Analítica, Barcelona, 1994, Vol. II, 558 pp., y concretamente DE LA FUENTE, Angel, "Inversión pública y desigualdad en España, 1981-1990", pp. 541 y ss.