

### 3.3. LA ORDENACION DEL TERRITORIO Y EL FEDER: NUEVAS PERSPECTIVAS PARA LA PLANIFICACION REGIONAL

D. LAUREANO LÁZARO ARAUJO  
*Subdirector General de Planificación Regional*

#### 1. INTRODUCCIÓN

Esta aportación al I Congreso de Economía Regional de Castilla y León pretende examinar la situación en que se encuentra en España la planificación regional y las positivas perspectivas que, como consecuencia, se presentan para la ordenación del territorio a nivel nacional y en Castilla y León.

Con la crisis económica en vías de superación y una vez constituido el Estado de las Autonomías, la incorporación de España a la CE ha jugado el papel de un reulsivo. Después de largos años de olvido, la planificación regional ha vuelto a aflorar y la política regional se está abriendo camino como una envolvente de la política económica.

La posibilidad de acceder a las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) sirve para aportar a este fin recursos financieros en cantidades importantes, al mismo tiempo que está obligando a planificar y programar las intervenciones regionales de carácter económico.

Todo ello debe redundar en beneficio de España, de sus regiones menos desarrolladas y de Castilla y León.

#### 2. CONDICIONANTES RECIENTES DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN ESPAÑA

La planificación regional y la estructura territorial de España de los últimos quince años han estado condicionadas o han sufrido el impacto de tres acontecimientos de indudable trascendencia. Citados por orden de aparición en escena, se trata de *la crisis económica, la constitución del Estado de las Autonomías y la integración en la Comunidad Europea.*

La crisis económica ha hecho ya la mayor parte, por no decir toda, la limpia de empresas que suele arrastrar consigo cuando se manifiesta con la intensidad con que lo ha hecho. Aunque puede ser que aún queden algunos escombros por retirar, la parte más importante de la barrida se puede dar por concluida. Desde el punto de

vista de la reestructuración territorial, las secuelas se han hecho má visibles en la cornisa cantábrica (País Vasco, Asturias y Cantabria), en forma de declive industrial, pero no faltan en áreas de Cataluña y Madrid. Incluso en pleno corazón de regiones subdesarrolladas, como Galicia (El Ferrol) o Andalucía (Cádiz) ha dejado sentir sus efectos.

En el ámbito de la planificación regional, la crisis arrasó las escasas y magras manifestaciones que de ella había entre nosotros. Los políticos que, habitualmente se preocupan poco de estos temas, la dejaron totalmente de lado, obsesionados por los problemas de los que dieron en llamarse los desequilibrios básicos de la economía española. Una vez encarrilados, y después de un largo período de sumersión, la planificación regional dispone de margen de maniobra para levantar cabeza y aparecer en la superficie.

El Estado de las Autonomías puede darse por constituido y estabilizado. La estructura del edificio, las paredes maestras, los tabiques y la cubierta están acabados. Siempre habrá quien diga que aún queda camino por recorrer. Pero, frente a lo realizado, lo que falta son meros retoques y adornos.

El Estado autonómico trajo consigo la creación del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) y la asignación a las Comunidades Autónomas de competencias en materia de fomento y desarrollo de la actividad económica en su ámbito territorial, obligando a los gobiernos regionales a reflexionar no sólo sobre qué y cómo querían y podían hacer en materia económica, sino también sobre dónde llevarlo a cabo. A pesar de que las expectativas que suscitó el FCI se han visto defraudadas a los ojos de muchos, lo cierto es que la ley que lo regula obliga a todas las Comunidades Autónomas a elaborar un plan de desarrollo regional (PDR), contribuyendo de esta manera a replantear la virtualidad de un instrumento que parecía condenado al ostracismo.

Así pues, con la crisis económica en vías de superación, el Estado de las Autonomías en funcionamiento, y atemperados los ánimos inquisitoriales con que los nuevos liberales arremetían contra los que osaban mentar el término, se puede decir que se abren unas perspectivas moderadamente optimistas para la planificación regional.

### 3. EL TRIPLE IMPACTO REGIONAL DE LA INTEGRACIÓN EN LA C.E.: DINÁMICA DESEQUILIBRADORA

Pero esto no es todo, ni quizá lo más importante. El acontecimiento más próximo en todos los sentidos, y no sólo en el temporal, de los citados en el primer párrafo de este trabajo es la integración de España en la Comunidad Europea, factor llamado a tener una gran repercusión en casi todos los ámbitos de la economía y de la vida españolas.

En el aspecto regional no va a ser menos. Aún se carece de distancia temporal y de perspectiva histórica para apreciar la importancia e intensidad de las modificaciones que se avecinan en la problemática y en los hábitos de la planificación regional de España. Pero ya se pueden percibir algunos *cambios en tres vertientes diferentes, como son el impacto en la estructura territorial, en la instrumentación de la planificación regional y en los recursos financieros dedicados a los problemas del desarrollo regional.*

Por sabido y manido, no es necesario insistir en que los desequilibrios regionales españoles son los más intensos de los doce Estados miembros de la CE. La cuestión que se plantea es cómo se van a ver afectados tras la incorporación a la Comunidad.

A falta de bola de cristal para adivinar el futuro, se pueden adelantar algunas opiniones amparadas por las teorías económicas, no menos impregnadas de componentes mágicos que la bola adivinadora.

Las reestructuraciones sectoriales están dando lugar a una división interregional del trabajo en el interior de España. La capacidad de respuesta y de adaptación de las economías regionales a las exigencias de un comportamiento económico más ajustado a las reglas de la competencia es muy variada. Como norma general, puede aventurarse que las regiones desarrolladas menos tocadas por la crisis (Baleares, Madrid, valle del Ebro, zona mediterránea) están saliendo del proceso reforzadas en comparación con las áreas industriales en declive (cornisa cantábrica). A su vez, es de prever que éstas superen las dificultades mejor que las regiones menos desarrolladas (Andalucía, Extremadura, Canarias, Galicia, las dos Castillas y Murcia).

Por otra parte, parece que los hechos están dando la razón a los que piensan que las leyes del mercado impulsan una dinámica territorialmente desequilibradora, reforzando el papel de las áreas y los núcleos más desarrollados y debilitando el de por sí deficiente potencial de desarrollo de las regiones atrasadas. La incorporación al gran mercado europeo tenderá probablemente a agravar los problemas regionales españoles. El impacto se irá acentuando a medida que se vayan bajando las defensas que han mantenido artificialmente protegida a la economía española frente al exterior. En ausencia de una política de desarrollo regional coherente, la plena entrada en vigor del mercado único en 1993 podría tener unos efectos territoriales desoladores para las regiones más débiles.

Es evidente que las tendencias señaladas subyacen en la estructura territorial española, independientemente de la incorporación a la CE. La novedad consiste en que las tendencias subyacentes se van a manifestar con más rapidez en el tiempo y con más intensidad en el espacio, más aún si se tiene en cuenta el carácter periférico de la Península Ibérica, tanto en sentido geográfico como económico.

Sólo la afluencia masiva de inversiones de todo tipo, sobre todo en infraestructuras, podría evitar la continuidad del declive de la cornisa cantábrica y el progresivo debilitamiento del sur, oeste y noroeste de la Península, frente al centro madrileño, el valle del Ebro y el eje del Mediterráneo. En este sentido, la contribución financiera del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), de la que más adelante se hablará, es una de sus aportaciones más importantes a la política regional española, mediante las ayudas que concede a proyectos de desarrollo regional.

#### 4. NUEVOS ENFOQUES DE LA PLANIFICACIÓN REGIONAL ESPAÑOLA. EL PDR

La intervención del FEDER cofinanciando proyectos y programas es su parte más llamativa y visible en España, aunque sólo sea por la abundante proliferación de carteles en las carreteras anunciando a la ciudadanía la contribución comunitaria. Pero, además, la incorporación española a los beneficios del FEDER, conlleva la aceptación de sus condiciones y normas de funcionamiento. Debido a ello, se están operando silenciosa y calladamente cambios y transformaciones de gran importancia en la instrumentación de la política regional. *Los más significativos son la revitalización de la planificación regional, la alteración de la importancia relativa concedida a los instrumentos clásicos de la política regional y la adaptación de la normativa española a la comunitaria.*

Tras una década de abandono prácticamente absoluto de la planificación regional, España ha tenido que cumplir la obligación de presentar a la Comisión de la CE un

*plan de desarrollo regional (PDR)*, que es un requisito imprescindible para poder acceder a las ayudas del FEDER. El PDR implica y contiene un análisis de la naturaleza de los problemas territoriales españoles, la definición de la estrategia y de los objetivos de la planificación regional, la adecuación y compatibilización de prioridades sectoriales y regionales y la programación de las acciones y recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos.

El primer PDR se presentó en julio de 1985, con objeto de poder beneficiarse de las ayudas del FEDER desde el 1 de enero de 1986, fecha de la integración en la CE. Con motivo de la reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y de los demás Fondos Estructurales, en vigor desde el 1 de enero de 1989, España tiene que presentar durante 1989 un Plan de Desarrollo Regional (PDR) para las regiones atrasadas en su desarrollo (regiones del objetivo número 1) y un Plan de Reversión Regional y Social (PRR) para las zonas y regiones industriales en declive (regiones del objetivo número 2)<sup>1</sup>.

Es importante destacar el papel jugado por el PDR como catalizador y factor de coordinación de las actuaciones de diferentes niveles de gobierno: comunitario, nacional y regional.

Ya se ha indicado antes que las mejoras operadas en la situación económica general y la aprobación de la ley del FCI abrían nuevas perspectivas a la planificación regional. Pero es probable que hubieran terminado cegándose una vez más, de no ser por la aludida obligación impuesta por el reglamento del FEDER.

## 5. LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA REGIONAL

Pasemos a los instrumentos de la política regional, que siguen siendo los mismos de siempre: infraestructuras, incentivos a la localización de empresas en zonas seleccionadas, apoyo al potencial endógeno de desarrollo y política urbana, todo ello bajo la envolvente medioambiental.

En este sentido, y como dice el generalmente conservador y a veces sabio refranero, no hay nada nuevo bajo el sol. La novedad está en la *alternación de la importancia relativa concedida a cada instrumento*. Tradicionalmente se ha dado por supuesto entre nosotros que la política regional por excelencia es la de incentivos para incidir en las decisiones empresariales de localización. Esta interpretación ha encontrado muchos apoyos entre los que piensan que se trata de una rama de la política industrial, orientada y administrada por un Ministerio sectorial. Es llamativo, sin embargo, el hecho de que, pese a la alta valoración retórica otorgada a los incentivos regionales, su dotación presupuestaria ha venido siendo de poca monta, muy en consonancia con el carácter marginal que las consideraciones territoriales han tenido en la política económica.

Razones teóricas y prácticas han llevado a que *en la actualidad las infraestructuras hayan pasado a ocupar el primer lugar en la instrumentación de la política regional*. Los analistas ponen de relieve que los incentivos tienen una ponderación baja en la

<sup>1</sup> El Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993 para las regiones del objetivo número 1 se presentó a la Comisión en marzo de 1989 y el Plan de Reversión Regional y Social para las regiones del objetivo número 2 en junio del mismo año.

lista de factores que los empresarios toman en consideración a la hora de decidir dónde localizar una inversión. Esta afirmación, que tiene validez con carácter general, es aún más cierta en el caso de países con bajo nivel de desarrollo, como sucede con España en el contexto comunitario.

Lo principal y más importante para las empresas es tener un territorio bien estructurado, disponer de suficiente dotación de infraestructuras y equipamientos (transportes, telecomunicaciones, energía, acceso a los mercados, servicios financieros, mano de obra cualificada, ocio, etc.), generadores de economías externas de aglomeración. Sólo cuando se ha alcanzado un nivel aceptable en las prestaciones infraestructurales pueden tener efectividad las subvenciones y otras clases de incentivos directos a las inversiones empresariales directamente productivas, que, en mayor parte de los casos, se llevarían a cabo aunque no pudieran disfrutar de ellos. Sin infraestructuras adecuadas, los incentivos, aún los más elevados, apenas tienen capacidad de convicción para que un empresario modifique las decisiones sobre localización de sus inversiones.

La asignación de las ayudas del FEDER entre los Estados miembros de la Comunidad por tipo de proyectos, evidencia una correlación positiva elevada entre grado de desarrollo y aplicación de las ayudas a inversiones empresariales. Cuanto mayor es el nivel de desarrollo, mayor es la proporción de las contribuciones del FEDER que los Estados dedican a incentivos. En los Estados menos desarrollados, absolutamente todas o casi todas las ayudas, según los casos, se destinan a cofinanciar la construcción de infraestructuras, a pesar de la recomendación reglamentaria expresa de reservar aproximadamente el 30 por ciento para subvenciones a empresas localizadas en las zonas asistidas, recomendación que desaparece a partir de 1989. Esta es una buena prueba del papel que los Estados menos desarrollados atribuyen a las infraestructuras en sus políticas de desarrollo regional.

En definitiva, los análisis teóricos, la contrastación de las pautas de comportamiento de los inversores y las características del FEDER, que hace más fácil la gestión de las ayudas para infraestructuras que de las subvenciones a empresas, han contribuido a realzar el papel de las infraestructuras frente a los incentivos en la instrumentación de la política regional española.

## 6. ADAPTACIÓN LEGISLATIVA

Lo dicho no significa que los incentivos estén en España minusvalorados o en trance de desaparición. Al contrario, durante los tres años de permanencia en la Comunidad Europea han sido objeto de una reordenación en profundidad y se han beneficiado de importantes aumentos en sus dotaciones presupuestarias. Ha sido precisamente en este terreno en el que más se han notado los efectos de la *necesidad de adaptarse a la normativa comunitaria*, adaptación que se ha realizado en tres etapas sucesivas.

Recién integrados en la CE, el día 3 de enero de 1986 el *Boletín Oficial del Estado* publicaba la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Hubieron de transcurrir dos años hasta que el 15 de diciembre de 1987 viera la luz oficial el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, aprobando el reglamento de desarrollo de la citada ley. El año 1988, en cambio, ha sido muy fecundo, pues se han publicado diecisiete Reales Decretos de delimitación de las zonas en que la Administración Central podrá conceder incentivos, determinando también los sectores y conceptos a que po-

drán otorgarse ayudas y las características de su gestión. Cinco de ellos corresponden a zonas industriales en declive (las ZID de El Ferrol, Cantabria, Asturias, País Vasco y Extremadura) y doce a zonas de promoción económica (las ZOPRE de Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria, Aragón, Galicia, Canarias, Castilla y León, Andalucía, Ceuta, Melilla y Extremadura).

El nuevo sistema significa un vuelco en relación al derogado. En primer lugar, frente a la situación anterior de indeterminación de las lindes de separación entre los incentivos sectoriales y regionales, se especifica jurídicamente el campo de aplicación de las ayudas con finalidad regional.

En segundo término, desaparece la precedente proliferación de figuras de acción regional (grandes áreas de expansión industrial, polos de desarrollo, zonas y polígonos de preferente localización industrial, zonas de preferente localización industrial agraria, zonas de preferente localización minera, zonas de urgente reindustrialización, etc.) reduciéndose a tres los tipos de áreas geográficas asistidas con finalidad regional: zonas de promoción económica (ZOPRE), zonas industriales en declive (ZID), y zonas especiales.

En tercer lugar, para evitar el mare magnum administrativo que se arrastraba, se unifica la gestión en una Dirección General del Ministerio de Economía y Hacienda y se crea el Consejo Rector de los incentivos regionales, órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en la materia y de velar por su coordinación con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional.

En cuarto lugar, para aumentar la eficacia territorial de la programación de las ayudas, se rompe la homogeneidad generalizada de la situación anterior, en que la subvención permitida era la misma en todas las zonas, salvo excepciones. En adelante, cada área tiene fijado un límite específico de subvenciones que podrá recibir por todos los conceptos. El techo asignado a la zona es mayor o menor según la gravedad e intensidad de sus problemas, y la suma acumulada de todas las ayudas que reciba un proyecto no podrá sobrepasar el tope máximo correspondiente al territorio en que se localiza.

En quinto lugar, se articula un sistema eficaz de gestión, que permita el control y seguimiento de las subvenciones otorgadas. Por razones de eficacia y de coherencia con la naturaleza autonómica del Estado español, se asocia a las Comunidades Autónomas a la gestión de los incentivos en el ámbito territorial de cada una.

## 7. LAS AYUDAS DEL FEDER A ESPAÑA

La última vertiente de la política regional en que, según queda dicho, se está notando y se va a notar todavía más, la incorporación de España a las Comunidades Europeas se refiere al *aumento de recursos financieros dedicados al desarrollo regional*. Es en este terreno donde los datos son más espectaculares, por concretarse en cifras realmente elevadas, como puede comprobarse por los cuadros 1, 2 y 3 que se adjuntan.

El cuadro 1 resume los importes de las ayudas comprometidas durante los tres primeros años de pertenencia de España a la CE, distinguiendo por centros inversores (Ministerios, Comunidades Autónomas, Empresas Públicas, Empresas Privadas, Corporaciones Locales y otros) y por modalidades de intervención (proyectos individuales, programas comunitarios, programas nacionales de interés comunitario y acciones de desarrollo endógeno). Los compromisos de ayuda ascienden a 281.295

CUADRO 1  
 IMPORTES COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1988 Y EN EL TRIENIO 1986-1988,  
 DISTRIBUIDOS POR CENTROS INVERSORES

Millones de pesetas.

CENTROS INVERSORES	PROYECTOS INDIVIDUALES		PROGRAMAS COMUNITARIOS		P.N.I.C.		DESARROLLO ENDOGENO		TOTAL COMPROMETIDO		DESCOM- PROMISOS		COMPROMISO NETO	
	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88
Ministerios .....	48.586	165.624	-	3.172	5.319	5.319	-	-	53.905	174.115	251	4.393	53.654	169.722
Comunidades Autónomas .....	41.924	69.539	-	-	1.298	1.899	-	-	43.222	71.438	233	316	42.989	71.122
Empresas Públicas .....	1.605	32.670	-	-	-	-	119	119	1.724	32.789	-	9.060	1.724	23.729
Empresas Privadas .....	-	1.572	-	-	-	-	-	-	-	1.572	-	634	-	938
Corporaciones locales .....	248	248	-	-	-	-	173	173	421	421	-	-	421	421
Otros .....	942	942	-	-	-	-	18	18	960	960	-	-	960	960
<b>TOTAL .....</b>	<b>93.305</b>	<b>270.595</b>	<b>-</b>	<b>3.172</b>	<b>6.617</b>	<b>7.218</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>100.232</b>	<b>281.295</b>	<b>484</b>	<b>14.403</b>	<b>99.748</b>	<b>266.892</b>

CUADRO 2  
 IMPORTES COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1988 Y EN EL TRIENIO 1986-1988,  
 DISTRIBUIDOS POR SECTORES

Millones de pesetas.

SECTORES	PROYECTOS INDIVIDUALES 1988		PROGRAMAS COMUNITARIOS 1986-88		P.N.I.C. 1986-88		DESARROLLO ENDOGENO 1986-88		TOTAL COMPROMETIDO 1986-88		DESCOM- PROMISOS 1986-88		COMPROMISO NETO 1986-88	
	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88
Ferrocarriles .....	12.978	59.831	-	-	-	-	-	-	12.978	59.831	-	4.368	12.978	55.463
Aeropuertos .....	-	3.745	-	-	-	-	-	-	-	3.745	-	889	-	2.856
Carreteras .....	61.449	129.327	-	-	4.891	5.108	-	-	66.340	134.435	239	2.133	66.101	132.302
Obras Hidráulicas .....	12.029	48.415	-	-	978	1.168	-	-	13.007	49.583	-	759	13.007	48.824
Infraestructuras gas .....	746	20.529	-	-	-	-	-	-	746	20.529	-	5.375	746	15.154
Obras en litoral .....	1.459	2.532	-	-	180	180	-	-	1.639	2.712	12	12	1.627	2.700
Energía .....	203	203	-	-	-	-	-	-	203	1.731	39	39	164	1.692
Telecomunicaciones .....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.644	-	-	-	1.644
Subvención a empresas privadas .....	-	1.572	-	-	-	-	-	-	-	1.572	-	634	-	938
Varios .....	4.441	4.441	-	-	568	762	310	310	5.319	5.513	194	194	5.125	5.319
<b>TOTAL COMPROMETIDO</b>	<b>93.305</b>	<b>270.595</b>	<b>-</b>	<b>3.172</b>	<b>6.617</b>	<b>7.218</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>100.232</b>	<b>281.295</b>	<b>484</b>	<b>14.403</b>	<b>99.748</b>	<b>266.892</b>



CUADRO 3  
 IMPORTES COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1988 Y EN EL TRIENIO 1986-1988,  
 DISTRIBUIDOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Millones de pesetas

REGIONES	PROYECTOS INDIVIDUALES		PROGRAMAS COMUNITARIOS		P.N.I.C.		DESARROLLO ENDOGENO		TOTAL COMPROMETIDO		DESCOM-PROMISOS		COMPROMISO NETO	
	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88	1988	1986-88
Andalucía .....	16.812	89.115	—	629	695	695	119	119	17.626	90.558	39	3.831	17.587	86.727
Aragón .....	2.572	3.342	—	50	2.458	2.458	—	—	5.030	5.850	104	187	4.926	5.663
Asturias .....	1.666	13.086	—	153	2.578	3.179	—	—	4.244	16.418	—	2.257	4.244	14.161
Canarias .....	5.243	8.771	—	181	—	—	—	—	5.243	8.952	—	6	5.243	8.946
Cantabria .....	4.717	4.717	—	52	—	—	—	—	4.717	4.769	290	291	4.426	4.478
Castilla y León .....	9.603	42.115	—	308	—	—	—	—	9.603	42.423	—	6.055	9.603	36.368
Castilla-La Mancha .....	17.991	41.050	—	313	886	886	—	—	18.877	42.249	—	1.006	18.877	41.243
C. Valenciana .....	10.607	10.607	—	58	—	—	—	—	10.607	10.665	39	39	10.568	10.626
Cataluña .....	5.239	5.239	—	97	—	—	—	—	5.239	5.336	—	—	5.239	5.336
Extremadura .....	4.559	18.115	—	110	—	—	—	—	4.559	18.225	—	301	4.559	17.924
Galicia .....	6.337	17.848	—	997	—	—	—	—	6.337	18.845	—	349	6.337	18.496
Madrid .....	3.394	3.394	—	64	—	—	18	18	3.412	3.476	—	—	3.412	3.476
Murcia .....	905	9.536	—	40	—	—	—	—	905	9.576	12	81	893	9.495
Navarra .....	335	335	—	35	—	—	—	—	335	370	—	—	335	370
País Vasco .....	3.169	3.169	—	85	—	—	173	173	3.342	3.427	—	—	3.342	3.427
Multirregionales .....	156	156	—	—	—	—	—	—	156	156	—	—	156	156
<b>TOTAL COMPROMETIDO</b>	<b>93.305</b>	<b>270.595</b>	<b>—</b>	<b>3.172</b>	<b>6.617</b>	<b>7.218</b>	<b>310</b>	<b>310</b>	<b>100.232</b>	<b>281.295</b>	<b>484</b>	<b>14.403</b>	<b>99.748</b>	<b>266.892</b>

CUADRO 4  
PLAN DE FINANCIACIÓN DE LAS AYUDAS DEL FEDER PARA LOS PROGRAMAS  
PRESENTADOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1988

Millones de pesetas

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
<b>Aprobados:</b>								
PNIC Asturias .....	600,5	2.577,6	6.295,5	5.531,4	5.390,4	—	—	20.385,4
PNIC Autovías (*) .....	—	4.039,3	25.403,2	24.271,5	11.382,5	2.779,6	—	67.876,1
STAR .....	1.644,1	10.389,0	10.273,1	7.111,2	1.171,1	—	—	30.588,5
VALOREN .....	1.528,1	2.831,6	4.558,4	4.403,2	1.973,0	—	—	15.294,3
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>3.772,7</b>	<b>19.837,5</b>	<b>46.530,2</b>	<b>41.317,3</b>	<b>19.907,0</b>	<b>2.779,6</b>	<b>—</b>	<b>134.144,3</b>
<b>Pendientes de aprobación:</b>								
PNIC Almería-Levante (*) .....	—	226,8	3.854,7	8.815,1	8.288,6	2.884,9	—	24.070,1
PNIC Aragón (*) .....	—	339,7	1.742,5	3.949,2	3.335,0	1.613,7	—	11.000,1
PNIC Cantabria (*) .....	—	—	1.886,5	4.564,2	4.768,0	1.948,9	1.481,3	14.648,9
PNIC Ciudad Real (*) .....	—	760,2	2.636,6	2.437,6	2.162,5	2.062,5	—	10.058,9
PNIC País Vasco (*) .....	—	—	5.519,5	7.088,0	9.282,0	8.900,0	7.465,0	38.254,5
OID Salamanca-Zamora (*) .....	—	—	7.612,5	9.799,8	8.103,0	6.478,7	5.868,0	37.862,0
OID La Mancha (*) .....	—	—	4.339,6	6.259,6	5.677,6	3.892,6	3.468,8	23.638,2
OID La Gomera (*) .....	—	—	996,3	1.222,0	1.490,8	1.393,5	1.084,9	6.187,5
RESIDER Asturias (*) .....	—	—	518,2	802,4	469,8	—	—	1.790,4
RESIDER País Vasco (*) .....	—	362,0	931,9	391,1	—	—	—	1.685,0
<b>SUBTOTAL .....</b>	<b>—</b>	<b>1.688,7</b>	<b>30.038,3</b>	<b>45.329,0</b>	<b>43.597,3</b>	<b>29.174,3</b>	<b>19.368,0</b>	<b>169.195,6</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>3.772,7</b>	<b>21.526,2</b>	<b>76.568,5</b>	<b>86.646,3</b>	<b>63.504,3</b>	<b>31.953,9</b>	<b>19.368,0</b>	<b>303.339,9</b>

(\*) Presentados en 1988.

millones de pesetas. Debido a la inviabilidad de algunos proyectos para los que se aprobaron ayudas, situación que con la experiencia adquirida se produce cada vez más raramente, se han descomprometido 14.403 millones de pesetas, con lo cual los compromisos netos ascienden a 266.892 millones.

La mayor parte de las ayudas comprometidas son para proyectos individuales de infraestructura cuya competencia corresponde a la Administración Central. En lo relativo a instituciones, hay que destacar el progresivo aumento de la participación de las Comunidades Autónomas, que han pasado de cero en 1986 al 42 por ciento en 1988. Es una consecuencia muy provechosa para los gobiernos regionales del acuerdo de 7 de noviembre de 1986 del Consejo de Política Fiscal y Financiera, por el que se aprobó el nuevo sistema de financiación autonómica, en virtud del cual las Comunidades Autónomas con zonas asistidas por el FEDER pueden obtener ayudas para proyectos de su competencia hasta una cuantía equivalente al 30 por ciento de su Fondo de Compensación Interterritorial.

Por sectores de actuación, el más beneficiado ha sido el de carreteras, al cual se han destinado el 49,5 por ciento de los compromisos. Siguen en importancia los ferrocarriles, con el 20,6 por ciento, y las obras hidráulicas, con el 18,3 por ciento. Los tres sectores citados suman el 88,4 por ciento de todas las ayudas (véase cuadro 2).

Respecto a la distribución regional de las subvenciones del FEDER, puede observarse que Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León absorben el 61,5 por ciento del total. En ello tiene gran incidencia el alto porcentaje de territorio español en que puede intervenir el FEDER que corresponde a las tres Comunidades Autónomas citadas (60,8 por ciento), así como el hecho de que las subvenciones se destinen a proyectos de infraestructuras, cuyo coste está íntimamente vinculado con la superficie que ocupan (véase cuadro 3).

La información de los cuadros 1, 2, y 3, que refleja las ayudas comprometidas durante los tres primeros años de pertenencia a la CE, deben ser completadas con las del cuadro 4, relativa a programas plurianuales, recogida sólo parcialmente en los cuadros anteriores, en los cuales se recogen los compromisos efectivos computados por la Comisión de la CE por los programas plurianuales aprobados, pero no la totalidad de las ayudas relativas a dichos programas.

Los cuatro programas sobre los que ha recaído decisión favorable (STAR, VALOREN, PNIC de Asturias y PNIC de Autovías) suponen 134.144,3 millones de pesetas de ayuda del FEDER.

## 8. LA REFORMA DEL FEDER

El 1 de enero de 1989 es la fecha de entrada en vigor de una nueva regulación del FEDER, como consecuencia de la reforma de los Fondos estructurales comunitarios: FEDER, Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, Sección «Orientación» (FEOGA-Orientación). No procede analizar aquí el contenido de la reforma, sino sólo dejar constancia de ella, señalando sus rasgos más importantes en relación al contenido de este trabajo.

Desde el punto de vista jurídico-político, hay novedades importantes. El FEDER no ha adquirido constitucionalidad hasta ahora, con la aprobación del Acta Única, que modificó el Tratado de Roma de 1957 constitutivo de la CEE. Es importante también señalar que el Parlamento Europeo gana competencias legislativas, pues ha intervenido en la aprobación del nuevo reglamento del FEDER, en régimen de coo-

peración con el Consejo, que hasta la fecha lo aprobaba en solitario, con competencias plenas.

El nuevo papel asignado en el futuro a los Fondos estructurales arranca de la aprobación del Acta Única Europea e implica la aceptación implícita de que la implantación del mercado único no sólo no corrige los desequilibrios económicos, regionales y sociales, sino que tiende a aumentarlos. Por eso se convertirán en el instrumento más importante de la política de cohesión económica y social. Este es un cambio conceptual y teórico de gran trascendencia.

Habrà un importante reforzamiento de la dotación financiera de los tres fondos, que deberán duplicar sus recursos de aquí a 1993, concentrando sus intervenciones en cinco objetivos prioritarios y en las regiones con mayores problemas. El mapa de zonas de intervención del FEDER en 1989 no será el mismo que en 1988 y se diseñará con criterios propios, independientes de los de la política de competencia, que ha venido hasta la fecha condicionando la política regional.

España se va a beneficiar en gran medida de la duplicación de los recursos. Pasará a ser el primer receptor de ayudas, por delante de Italia, que ocupa actualmente el primer puesto. Las estimaciones apuntan a cifras superiores a un billón de pesetas constantes de 1988 para los próximos cinco años en favor de España.

La última característica a señalar es el reforzamiento de los mecanismos de planificación y programación, tanto para las regiones atrasadas como para las industriales en declive.

No obstante, la reforma es tímida para satisfacer las necesidades de los Estados menos desarrollados. Lo más pregonado de la misma es la duplicación financiera de la dotación presupuestaria, de forma que entre el momento actual y 1993 su peso relativo crecerá 5 puntos, pasando de representar el 20 por ciento del presupuesto comunitario al 25 por ciento del mismo. Pero todo lo que quede por debajo del 30 por ciento no significa otra cosa que concesiones a una política agrícola ineficiente y obsoleta.

La política regional comunitaria ganará autonomía en relación a la de los Estados miembros, de la que ha venido siendo subsidiaria en extremo. Pero la ganancia será más en relación a la gestión que en términos de avances conceptuales de dicha política. Parece significativa la desaparición del Comité de Política Regional que, aunque de vida no excesivamente brillante, era un foro de debate para suministrar ideas a la Comisión.

Se ha perdido una ocasión para comenzar a enmendar la vieja diferencia entre gastos obligatorios (FEOGA-Garantía) y gastos no obligatorios (Fondos estructurales), dejando claro el dominio de la política agraria de garantía de precios sobre las demás.

En fin, el calor inicial de la reforma parece que ha comenzado ya a enfriarse incluso dentro de la Comisión, donde cada vez se habla menos de política de cohesión económica y social y más de políticas de acompañamiento a la de formación del mercado interior. La semántica resulta, por lo general, reveladora. De nuevo el mercado único será el centro de atención. Lo demás es puro acompañamiento. Una vez más los Estados ricos de la CE pueden terminar llevándose el agua a su molino, en perjuicio de los Estados menos desarrollados.

## 9. EL FEDER EN CASTILLA Y LEÓN

El 13,6 por ciento de las ayudas del FEDER comprometidas en favor de España durante el período 1986-1988 ha correspondido a Castilla y León. Es una participa-

ción que se sitúa a buen nivel, si se tiene en cuenta que la población regional representa el 6,7 por ciento de la española y la superficie el 18,7 por ciento del territorio nacional.

En noviembre de 1988 se presentaron a la Comisión tres propuestas de operaciones integradas de desarrollo (OID). Una de ellas es la de Salamanca y Zamora. Se prevén para un período de cinco años unas inversiones de 169.459 millones de pesetas, con una cofinanciación comunitaria de 64.852 millones, de los cuales 37.862 corresponden al FEDER.

Es significativo que este programa de intervención sea una de las tres primeras OID que se han presentado, pudiendo afirmarse que es la más importante de todas por la población y el territorio afectados. La inversión programada en ella, así como el gasto público y las ayudas de los Fondos comunitarios previstas representan alrededor del 60 por ciento del conjunto de las tres propuestas.

Durante el año 1989 se va a solicitar la cofinanciación del FEDER para un programa transfronterizo hispano-portugués de desarrollo regional, que también beneficiará de una manera importante a Salamanca y Zamora.

Las referencias anteriores no son sino muestras de algunos esfuerzos que se están llevando a cabo en Castilla y León para tratar de contrarrestar la dinámica territorial en favor del eje del Mediterráneo que se observa en España.

En el futuro los apoyos que esta Comunidad Autónoma recibirá de la CEE deben reforzarse, por estar clasificada entre las regiones de objetivo número 1. No hay que perder de vista, sin embargo, que se trata de una de las regiones menos desarrolladas, no solamente de la CEE, sino también de España, aunque su renta por habitante esté próxima a la media nacional. Esto significa que requiere más apoyos que otras.

Castilla y León cuenta en su favor con una serie de núcleos dotados de importante dinamismo, que han mostrado una gran capacidad de adaptación a la crisis y al cambio que se ha operado en los últimos diez años. Si se consigue una correcta articulación intrarregional, si se utilizan adecuadamente las posibilidades de los llamados polos que ya existe, si se aprovechan todas las posibilidades de las iniciativas locales, algunas de las cuales han aflorado, la Comunidad Castellano-leonesa puede mirar el futuro con esperanza.