

LAS COMUNIDADES AUTONOMAS Y LOS FONDOS DE DESARROLLO. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMUNIDAD AUTONOMA DE CASTILLA Y LEON

Ana Isabel GONZALEZ GONZALEZ

Prfra. A. Derecho Financiero y Tributario. Universidad de Oviedo.

Beatriz GROSSI SAMPEDRO

Prfra. A. Hacienda Pública. Universidad de Oviedo.

1.- LA SOLIDARIDAD EN EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

La C.E. aprobada en 1978 recoge entre sus principios fundamentales el principio de solidaridad, que es empleado a lo largo del texto constitucional tanto en un sentido de solidaridad interpersonal como interterritorial.

Para lograr su consecución es preciso alcanzar un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio (art. 150.1). Se trataría de que todas las CC.AA., con independencia de su capacidad fiscal, pudieran tener las mismas condiciones para prestar sus servicios.

El sistema de financiación autonómica debería contribuir a la corrección de desequilibrios regionales y a la nivelación de la distribución territorial de los servicios públicos.

Por la importancia que a este principio se le ha concedido en el modelo autonómico español se establece en el artículo 158.1 un instrumento cuya finalidad es lograr su efectividad: se trata del Fondo de Compensación Interterritorial (en adelante F.C.I.), cuyos recursos se destinan a corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, tratando de paliar las diferencias existentes entre las CC.AA. (art. 16 de la L.O.F.C.A.)¹.

Por otro lado, la integración de nuestro país a la Comunidad Europea, con efectos de 1 de enero de 1986, supuso la aplicación en nuestro país de la política regional comunitaria, también encaminada a reducir las diferencias entre las diversas regiones europeas.

Los principales instrumentos comunitarios encaminados a cumplir el principio de solidaridad son por una parte el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (en adelante F.E.D.E.R.), destinado a paliar las disparidades regionales existentes en el seno de la Comunidad Europea y, más recientemente, desde 1992, el Fondo de Cohesión con el que

se pretende favorecer la convergencia de los cuatro países más desfavorecidos, entre los que se encuentra España, hacia los criterios establecidos en el marco de la Unión Europea.

2.- EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL.

El F.C.I. se integra dentro del denominado bloque de financiación condicionada junto con el resto de recursos que reciben las CC.AA. procedentes del Gobierno Central y adscritos a fines específicos. Este Fondo se crea con el fin de corregir los desequilibrios interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

Desde la reforma que sufrió el F.C.I. con la Ley 29/1990, de 26 de diciembre², en la que se modifican tanto los criterios de reparto del Fondo como el destino del mismo, el F.C.I. no ha experimentado importantes modificaciones. De hecho, en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1992, para el quinquenio 1992/1996, por la proximidad de la reforma del Fondo no era preciso incluirlo dentro de la revisión del sistema. Pese a ello, quizás por motivos de la propia negociación, en este Acuerdo se incluye este instrumento entre sus puntos, si bien se limita a fijar el porcentaje a que se refiere el artículo 2.3 de la Ley 29/1990, en el 35%. Al mismo tiempo fija también un mínimo en valor absoluto que prevalecerá cuando las reglas de fijación del Fondo arrojen un resultado inferior, que se corresponde con la cuantía del Fondo para 1992, es decir, 128.844,9 millones de pesetas, cantidad que figuraba en los Presupuestos Generales del Estado para 1991. Sin embargo, en el Acuerdo de 23 de septiembre de 1996, donde se aprueba el Modelo para el quinquenio 1997/2001, aun cuando existe un Acuerdo VII referido al “establecimiento de instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de los recursos del modelo”, lo único que recoge son los denominados Fondos de Garantía, relativos a la evolución del nuevo modelo, y en nada se refieren al F.C.I., quizás porque la reforma está pensando más en una profundización en la autonomía financiera y la corresponsabilidad fiscal que en la solidaridad. Ciertamente, frente a la preocupación en el nuevo sistema de la corresponsabilidad fiscal, un tema que prácticamente no ha sido tratado es el de la solidaridad.

Por lo que se refiere a la Comunidad de Castilla y León, ésta ha recibido recursos del F.C.I. desde el momento en que entró en funcionamiento hasta la actualidad. Dicha participación se mantuvo tras la restricción de las CC.AA. beneficiarias con la reforma de 1990 al ser considerada una región objetivo 1³.

CUADRO N° 1: EL F.C.I. EN CASTILLA-LEON (millones de ptas.)

	FCI en Castilla-León	Importe total del Fondo
Año 1990	7.971,9	120.044,2
Año 1991	8.257,7	128.844,9
Año 1992	9.941,8	128.844,9
Año 1993	11.496,8	128.844,9
Año 1994	12.610,1	128.844,9
Año 1995	12.287,9	128.844,9
Año 1996	11.623,1	128.844,9
Año 1997	11.929,4	133.244,9
Fuente: Dirección General de coordinación con las Haciendas Territoriales		

Desde 1990 las cantidades destinadas a Castilla y León van en aumento, hasta el año 1994 que empiezan a disminuir. Aunque en 1997 se observa un ligero aumento de estos recursos, es únicamente debido a que en este año se dotó al Fondo con una cantidad superior (133.244,9 millones frente a 128.844,9).

CUADRO N° 2

(miles de pts.)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Vivienda	-	-	-	498.904	132.458	2.610.950	-	-
Servicios generales y función pública	-	101.877	434.977	-	-	-	-	-
Saneamiento y abastecimiento de aguas	1.333.000	841.045	557.267	-	1.517.494	1.356.631	1.367.579	1.129.416
Transporte terrestre	3.719.758	4.136.000	5.556.060	6.820.600	7.880.600	5.997.649	7.332.128	7.000.000
Reforma y desarrollo agrario	2.059.000	2.132.902	2.454.658	2.730.266	3.079.548	2.322.670	2.523.393	2.500.000
Mejorad del medio ambiente	1.060.142	1.045.876	-	1.447.025	-	-	-	-
Arqueología y protección del patrimonio	-	-	-	-	-	-	400.000	475.000
Promoción socio-cultural	-	-	-	-	-	-	-	125.000
Administración general de obras públicas y transporte	-	-	-	-	-	-	-	700.000
TOTAL	8.171.900	8.257.700	9.002.962	11.496.795	12.610.100	12.287.900	11.623.100	11.929.416

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales

El cuadro nº 2 nos muestra el destino de los recursos del Fondo en Castilla y León. En él podemos observar que las principales partidas, a lo largo de estos últimos años, han sido tres: en primer lugar, el transporte terrestre (ocupando casi la mitad del F.C.I.), seguida de reforma y desarrollo agrario, y de saneamiento y abastecimiento de agua.

3.- LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA Y LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Si bien, a diferencia de nuestra Constitución, donde los desequilibrios regionales aparecen como una preocupación de carácter primordial, desprendiéndose a lo largo de todo el texto constitucional la necesidad de una solidaridad interterritorial para luchar contra ellos, en el original Tratado de la Comunidad Económica Europea (en adelante T.C.E.E.) éste no era un problema que preocupase en exceso, ya que no parecía un obstáculo, entre los primeros países miembros, para la consecución de los objetivos que se querían alcanzar e, incluso, se pensaba que el propio funcionamiento del mercado podría acabar con los mismos.

Sin embargo, la realidad práctica y las sucesivas ampliaciones de la Comunidad demostraron justamente lo contrario, y las diferencias económicas y sociales entre los distintas regiones que integraban la Comunidad pasó a constituir una preocupación fundamental en el ámbito europeo, lo que queda patente si se analizan las distintas políticas estructurales que se han llevado a cabo y la importancia que éstas tienen dentro del global del Presupuesto comunitario.

En este sentido, la creación del FEDER en 1975, como medio principal al servicio de una política regional y sus sucesivas modificaciones, y sobre todo la firma del Acta Unica Europea, representan los primeros pasos en el camino por la lucha de una cohesión económica y social que aparece actualmente como una preocupación fundamental para el buen logro del mercado único.

Efectivamente, es con el Acta Unica Europea, que entra en vigor en julio de 1987, cuando se introduce el Título V en el TCEE, con objeto de tratar de “reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos desarrolladas” (art. 130.A TCEE), estableciendo el FEDER como principal instrumento al servicio de una nueva y expresa política regional en el seno del propio TCEE⁴. Con este fin, se establece que los Estados miembros deben coordinar entre sí sus políticas económicas, que la Comunidad apoyará a través del BEI, de los Fondos con finalidad estructural y otros instrumentos financieros (art. 130 B TCEE).

Si la firma del Acta Unica Europea constituyó un hito fundamental en la política regional comunitaria, incidiéndose en el papel que la región juega dentro del sistema comunitario europeo, este paso se verá reforzado con la firma del Tratado de la Unión Europea, en 1992, donde se pone 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 artículo 3 del TCEE y se desarrolla en el artículo 129.C, el cual, con este fin, instituye el Fondo de Cohesión, destinado a las regiones más desfavorecidas.

Efectivamente, el Tratado de la Unión Europea hizo de la cohesión uno de los pilares de la construcción europea, junto con la unión económica y monetaria y el mercado único. En esta misma línea debe entenderse la inclusión, en el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre 1997 (aún sin ratificar), dentro de los objetivos de la Unión, el promover ya no sólo el progreso económico y social, sino también un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible (nuevo art. B, e igualmente se incluye en el nuevo art. 2) y se introduce un nuevo Título VI bis sobre Empleo (arts. 109N a 109S)⁵. Esta resolución de Amsterdam sobre crecimiento y empleo reafirma la prioridad que se quiere conceder a la lucha contra el desempleo. Con ello se está poniendo de manifiesto la importancia y prioridad que se le da a la política de cohesión económica y social, sobre todo si se tienen en cuenta las perspectivas de ampliación a países con niveles de desarrollo muy diferentes.

Por lo tanto, la solidaridad europea aparece como un elemento esencial para la estabilidad de la Unión, y en este contexto los Fondos Estructurales van a mantener, sin duda, un papel principal.

4.- EL FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL

Este instrumento comunitario (lo mismo que recientemente el Fondo de Cohesión) ha sido el único, en el seno de la Comunidad Económica Europea, que desde el principio tuvo una específica finalidad estructural de carácter regional, si bien es cierto que tanto el Fondo Social Europeo como el Fondo Europeo de Garantía Regional (Sección Orientación) tienen también impacto regional. Creado a través del Reglamento 724/75 del Consejo, de 18 de marzo, su regulación ha sido objeto de sucesivas modificaciones hasta su configuración actual.

Como consecuencia del Acta Unica Europea y la posterior reforma de los Fondos Estructurales de 1988, se establecen los cinco objetivos prioritarios a los que deben contribuir las ayudas de los Fondos, asignándose al F.E.D.E.R. la consecución de los objetivos 1 (fomentar el desarrollo y 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)⁶.

A tal fin, participa en la financiación de inversiones productivas que permitan la creación o mantenimiento de puestos de trabajo duraderos; inversiones en infraestructura en las regiones Objetivo 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 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 de las ayudas nacionales, cofinanciándose por parte del F.E.D.E.R. entre un 50 y un 75% del total del coste público, según el objetivo de que se trate y pudiendo alcanzar excepcionalmente el 80 ó el 85% (art. 14 del Reglamento 2052/88).

La reforma de 20 de julio de 1993 introdujo algunas modificaciones con objeto de mejorar la eficacia de los Fondos. Así, por ejemplo, se amplían las medidas llevadas a cabo en las regiones objetivo nº 1, incluyendo la educación y la sanidad; se simplifican los procedimientos de toma de decisiones; se hace mayor hincapié en la evaluación y apreciación; se formulan con más precisión los objetivos cuantitativos intermedios; se procura una asignación indicativa por Estado miembro de todos los Fondos Estructurales, decidida por la Comisión. De todas formas, esta reforma no supuso ninguna novedad importante respecto al esquema de funcionamiento del F.E.D.E.R.⁷.

Como consecuencia de esta reforma, España debía presentar su Plan de Desarrollo Regional para que, posteriormente, la Comisión aprobara el nuevo Marco de Apoyo Comunitario para el período 1994/99, lo cual se produjo el 29 de junio de 1994, manteniéndose para las Comunidades Autónomas el mismo porcentaje del F.E.D.E.R. español del Objetivo nº 1 que en el correspondiente al período 1989/93⁸. El nuevo Marco de Apoyo Comunitario prevé 26.300 millones de ecus de créditos comunitarios, lo que supone el 28% de los recursos destinados al Objetivo nº1, de una inversión total de 48.900 millones de ecus⁹.

Centrándonos en la ejecución del Marco de Apoyo Comunitario, el correspondiente al período 1989/93 se encontraba casi totalmente ejecutado a finales de 1994. Los agentes económicos nacionales encargados de la gestión de estos créditos fueron la administración regional (44%), la administración central (33%), la administración local (7%), las empresas públicas (15%) y las empresas privadas y otros agentes (1%).

Por lo que se refiere al actual período 1994/99, tras la adopción y comienzo de los programas en 1994, comienzan a ejecutarse efectivamente en 1995 siendo, en conjunto, su ejecución satisfactoria según se desprende del Séptimo Informe Anual sobre los Fondos Estructurales¹⁰. Según señala dicho Informe, "la realización del objetivo nº 1 después de los dos primeros años del período de 1994-1999 parece bastante satisfactoria. Se aprobó la casi totalidad de las intervenciones programadas (96%) en forma de DOCUP, PO, subvenciones globales y grandes proyectos. Las realizaciones sobre el terreno, una parte de las cuales se había empezado en 1994, están ya en marcha. Las intervenciones aprobadas han dado lugar al compromiso de casi la tercera parte de los créditos correspondientes a las ayudas. Los cuatro Estados miembros más adelantados a este respecto son los beneficiarios del Fondo de cohesión, mientras que en Bélgica es donde los compromisos son menos elevados. Por lo que respecta a los pagos, la realización es obviamente más lenta, puesto que los pagos

comunitarios, excepto los anticipos efectuados en el momento de aprobarse las intervenciones, sólo se activan a petición de las autoridades nacionales en función de la situación sobre el terreno. El porcentaje de pago de las ayudas es del 20%, y ello se debe sobre todo a que los programas se aprobaron a finales de 1994, aunque en determinados casos pudieron completarse en 1995. No obstante, la situación varía según los Estados miembros, puesto que también a este respecto los cuatro Estados miembros beneficiarios del Fondo de cohesión presentan un porcentaje de pagos en relación con la ayuda, a veces próximo a la cuarta parte, mientras que el menos elevado, dejando aparte a Austria, es el de Bélgica"¹¹.

Concretamente en nuestro país, y de acuerdo con el último Informe publicado por la Comisión, correspondiente 1996 ya se había programado el 95% del importe inicial previsto en el Marco de Apoyo Comunitario, y en cuanto a la ejecución, las Comunidades más dinámicas eran las de Valencia, Ceuta, Canarias, Cantabria y Galicia. A nivel institucional, el porcentaje de ejecución más alto correspondía a la Administración central, seguida de las administraciones regionales¹².

Ahora bien, si el grado de ejecución ha sido satisfactorio, cabe preguntarse qué influencia han podido tener los Fondos Estructurales, en especial el F.E.D.E.R., en el desarrollo regional.

A este respecto, cabe señalar que los indicadores presentan una situación sumamente heterogénea. Por una parte, en las regiones Objetivo nº 1 se incluye la práctica totalidad de las zonas con mayores tasas de desempleo de la Comunidad que, si bien descendieron en algunos momentos, en 1993 se encontraba por encima de la de 1986. Es, sin embargo, la variación del PIB per cápita el principal indicador del crecimiento económico de las regiones del objetivo nº 1. Y en este sentido, el PIB per cápita de todas estas regiones registró un leve aumento, pasando del 62% de la media comunitaria en 1986 al 64% en 1991, si bien la escasez de este incremento puede servir para ilustrar la dificultad de conseguir niveles reales de convergencia en la Comunidad.

Sin embargo, este incremento se ha distribuido de forma desigual entre las distintas regiones del Objetivo nº 1 en el período 1986/91. Así, las regiones del sur y el este de España fueron las que experimentaron un mayor crecimiento, junto con Castilla-La Mancha, Irlanda y Portugal, realizando un fuerte movimiento de convergencia hacia la media comunitaria¹³.

CUADRO Nº 3

FONDO EUROPEO DE DESARROLLO REGIONAL (FEDER). PAGOS PERCIBIDOS POR ESPAÑA EN 1996 CORRESPONDIENTES A LA ADMINISTRACION REGIONAL (MILLONES DE PESETAS)		
Régiones	ADMINISTRACION REGIONAL	%
TOTAL OBJETIVO 1	128787,94	100%
Andalucía	24133,57	18,74%
Asturias	8403,9	6,53%
Canarias	13455,95	10,45%
Cantabria	28,48	0,02%
Castilla y León	12240,99	9,50%
Castilla La Mancha	9376,98	7,28%
C. Valenciana	21259,34	16,51%
Extremadura	8975,98	6,97%
Galicia	23709,43	18,41%
Murcia	5507,44	4,28%
Ceuta	1040,2	0,81%
Melilla	655,68	0,51%

Fuente: Anuario Estadístico de Castilla y León 1998.

CUADRO Nº 4

PROGRAMACION DE INTERVENCIONES COMUNITARIAS EN ESPAÑA POR CC. AA..OBJETIVO 1.AÑOS 1994-1999							
PDR 1994-1999				MAC1994-1999 ESPAÑA OBJETIVO 1(2)			
DISTRIBUCION DE LA INVERSION				TOTAL MARCO		SUBMARCOS REGIONALES	
Millones de Pts.	%	Pts./Hab. (1)	Millones de Ecus	%	Millones de Ecus	%	
Andalucía	3.074.881	22,04%	436.192,19	6.870	26,10%	2.421,20	27,27%
Asturias	819.995	5,88%	756.880,27	1.121	4,26%	357,53	4,03%
Canarias	937.910	6,72%	611.057,29	1.622	6,16%	659,65	7,43%
Cantabria	337.790	2,42%	642.076,45	548	2,08%	175,94	1,98%
Castilla La Mancha	1.327.232	9,51%	801.381,98	2.862	10,87%	765,84	8,63%
Castilla y León	1.945.978	13,95%	777.032,64	1.908	7,25%	1.164,37	13,11%
C. Valenciana	1.709.896	12,25%	437.408,98	2.672	10,15%	1.040,00	11,71%
Extremadura	902.433	6,47%	858.977,34	1.837	6,98%	731,26	8,24%
Galicia	2.184.166	15,65%	802.777,61	3.268	12,42%	1.224,89	13,80%
Murcia	644.194	4,62%	601.824,92	1.002	3,81%	300,01	3,38%
Ceuta	28.578	0,20%	414.973,79	72	0,27%	20,00	0,23%
Melilla	40.213	0,29%	692.706,54	72	0,27%	18,00	0,20%
No regionalizable	-	-	-	2.466	9,37%	-	-
TOTAL	13.953.266	100%	600.602,48	26.320	100%	8.878,69	100%

Notas: (1) Con población de derecho al 1 de julio de 1994.

(2) Los datos que figuran son los relativos a la financiación comunitaria para el Marco Comunitario de Apoyo (MCA) citado.

PDR: Plan de Desarrollo Regional.

Fuente: Anuario Estadístico de Castilla y León.1998

El cuadro nº 4 nos muestra el global de las intervenciones comunitarias para el objetivo nº 1 y su distribución en el período 1994/99, encontrándose Castilla y León entre las principales CC.AA. beneficiarias. Concretamente, el cuadro nº 3 recoge los pagos percibidos por España del F.E.D.E.R. en 1996, correspondientes a la Administración Regional y en él podemos observar cómo Castilla y León fue la 5ª Comunidad beneficiaria de este Fondo.

Finalmente cabe señalar que, en lo que se refiere a las actuaciones financiadas por el FEDER que el Submarco Comunitario de Apoyo Regional de Castilla y León recoge, se encuentran las siguientes, por orden de importancia cuantitativa: integración y articulación territorial, infraestructura de apoyo a las actividades económicas, desarrollo del tejido económico, turismo, agricultura y desarrollo rural, asistencia técnica, acompañamiento e información y valorización de recursos humanos. Se puede observar, por tanto, un cierto paralelismo entre estas actuaciones y las inversiones que efectúa el F.C.I., en línea con la coordinación entre ambos instrumentos a la que antes hicimos referencia.

5.- EL FONDO DE COHESION

Como ya señalamos, la firma del Tratado de la Unión Europea, en 1992, puso de manifiesto la necesidad de reforzar la cohesión económica y social. Una de las medidas adoptadas, a estos efectos fue la creación del Fondo de Cohesión. Este Fondo va a beneficiar a los cuatro países más desfavorecidos de la Comunidad, entre los que se encuentra España y cuyo montante total, tal como se decidió a finales de 1992 en el Consejo Europeo de Edimburgo, es de 15.150 millones de ecus, para el período 1993/99.

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) nº 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) nº 1164 del Consejo, por el que se crea el Fondo de Cohesión. De acuerdo con el artículo 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".

Dada la vocación del Fondo de Cohesión en financiar proyectos en el campo del medio ambiente y los transportes, resulta lógico suponer que va a jugar un papel importante en estos sectores.

Por lo que respecta al medio ambiente, las principales prioridades de funcionamiento del Fondo en España han sido la alimentación en agua, el tratamiento de aguas residuales y de desechos, la protección y mejora de la costa y del medio ambiente urbano mientras que en el campo de los transportes se ha dado prioridad a los itinerarios que unen España con otros países miembros de la Unión Europea. En general, cabe señalar la prioridad establecida a nivel nacional en el ámbito del medio ambiente, como lo subrayan los Informes elaborados por la Comisión Europea¹⁴.

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 artículo 3.1. (artículo 10). Tampoco se hace alusión en el texto articulado a la posible participación de las autoridades regionales en los proyectos subvencionados con cargo al mismo. Tan sólo en el Anexo II, relativo a las disposiciones de aplicación, en su artículo D, relativo a los pagos, se menciona la posibilidad de que el pago se realice a la autoridad o al organismo designado al efecto en la solicitud presentada por el Estado miembro. Y más concretamente, el artículo F, regulando el seguimiento, señala que "cuando las autoridades regionales y locales tengan competencia para la ejecución de un proyecto, y en su caso, cuando sean particularmente afectadas por un proyecto también estarán presentes". Por lo demás, todas las referencias se efectúan al Estado miembro.

Sin embargo, a partir de 1995, y como consecuencia del Acuerdo de 21 de septiembre de 1994, adoptado entre la Administración Central y las autonómicas en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, las Comunidades Autónomas participan en la presentación y ejecución de los proyectos financiados por el Fondo de Cohesión¹⁵. De esta manera, si bien en un primer momento los recursos del Fondo de Cohesión estaban destinados a financiar proyectos de titularidad estatal, a partir del citado acuerdo parte del Fondo correspondiente a España se reparte entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, el cuadro nº 5 nos muestra la distribución de los pagos percibidos en 1996 entre las distintas Administraciones implicadas.

CUADRO Nº 5

	FONDO DE COHESION. PAGOS RECIBIDOS EN 1996. DISTRIBUCION POR AGENTES INVERSORES (miles de pesetas)				
	ADMINISTRACION CENTRAL	ADMINISTRACION AUTONOMICA	ADMINISTRACION LOCAL	EMPRESAS PUBLICAS	EMPRESAS PRIVADAS
Andalucía	12.418.344	3.687.222	-	-	-
Aragón	13.362.361	682.647	306.301	-	-
Asturias	6.110.962	814.782	-	-	-
Canarias	973.000	446.075	-	-	-
Cantabria	65.306	42.863	-	-	-
Castilla La Mancha	8.435.259	1.376.720	-	-	-
Castilla y León	17.456.201	358.518	-	-	-
Cataluña	25.375.434	14.415.060	3.619.050	-	-
Ceuta	16.177	-	-	-	-
C. Valenciana	20.832.913	2.172.073	-	-	-
Extremadura	633.082	1.058.469	-	-	-
Galicia	31.159.038	753.125	-	-	-
Islas Baleares	1.398.563	988.289	212.798	1.705.847	-
La Rioja	486.499	156.429	181.900	-	-
Madrid	11.560.458	717.097	1.459.838	-	-
Melilla	80.105	-	-	-	-
Navarra	358.829	4.093.794	16.780	-	-
País Vasco	1.026.230	3.088.788	1.860.258	-	-
R. Murcia	3.745.959	254.844	-	-	-
Sin regionalizar	-	-	-	-	162.262
Varias Comunidades	10.381.814	-	-	-	-
TOTAL	165.876.534	35.106.795	7.656.925	1.705.847	162.262
Nota: En el caso de Grupos de Proyectos a ejecutar en varias comunidades autónomas, la distribución de los retornos se ha hecho proporcionalmente, según la inversión total a ejecutar en cada Autonomía. Por tanto, la información recogida en este cuadro es una estimación.					
Fuente: Anuario Estadístico de Castilla y León, 1998.					

Los proyectos presentados por las Comunidades Autónomas abarcan también los mismos sectores: carreteras, saneamiento y depuración del agua, gestión de residuos y medio ambiente urbano. Sin embargo, la Comisión ha observado que la ejecución de los proyectos presenta una cierta lentitud¹⁶.

Por otra parte, y dado que los objetivos del Fondo de Cohesión son coincidentes con otros instrumentos comunitarios, la Comisión procura lograr la máxima coherencia y coordinación entre ellos, en especial con los Fondos Estructurales y, concretamente con el F.E.D.E.R. ya que ambos pueden financiar el mismo tipo de proyectos.

Esta necesidad de coordinación aparece reflejada en el preámbulo del Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Cohesión. En la misma línea, el artículo 1 de dicho Reglamento señala que el Fondo de Cohesión puede contribuir a la financiación de fases de proyectos que sean técnica y financieramente independientes, mientras que el artículo 9 del Reglamento dispone que ninguna partida de gastos puede beneficiarse simultáneamente de una ayuda del Fondo de Cohesión y de una ayuda de los Fondos

Estructurales. Ahora bien, lo que no se prohíbe es combinar diferentes instrumentos en un mismo proyecto, siempre que los gastos relativos a una fase de proyecto puedan delimitarse claramente en el tiempo o por lo que se refiere a su naturaleza.

Respecto al impacto del Fondo de Cohesión, éste ha sido estimado de diversas maneras. Un estudio encargado por las autoridades españolas sugiere que incluso en 1993, cuando las actividades del Fondo aún no estaban plenamente desarrolladas, éste contribuyó en un 11% a los gastos totales efectuados en el campo del medioambiente y en un 12% a las destinadas a los transportes¹⁷. Tal como la Comisión señala, "las políticas de cohesión, junto con los esfuerzos nacionales, han ayudado a crear un nuevo marco europeo que ofrece oportunidades a las regiones y a los grupos sociales desfavorecidos. Las ayudas de los Fondos estructurales han tenido un efecto significativo en la renta per cápita, como por ejemplo el aumento de un 0,5% por año del crecimiento en los cuatro países más pobres. Además se calcula que ha supuesto la creación de más de 600.000 empleos netos en esos mismos países y 530.000 en las antiguas regiones industriales subvencionables en virtud del objetivo nº 2, lo que equivale en ambos casos a una reducción de la tasa de desempleo de aproximadamente el 2,5%"¹⁸.

En todo caso, debemos tener en cuenta que el logro de la cohesión no debe confundirse con la armonización o la uniformidad, sino que su aspiración es aumentar la igualdad de oportunidades económicas y sociales. De esta manera, la cohesión y la diversidad no son objetivos contrapuestos sino que pueden reforzarse mutuamente.

Sin duda, las intervenciones de la Comunidad en apoyo de la cohesión han adoptado una significativa dimensión financiera en la última década. Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión representan conjuntamente alrededor de un tercio del presupuesto para medidas comunitarias y cerca de un 0,5% del PIB anual de la Unión, tal como se indica en el Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social¹⁹.

Y en este sentido, existen algunos resultados ciertamente positivos como es el hecho de que, en su conjunto, las regiones Objetivo nº 1 convergieron en lo que se refiere al PIB per cápita, reduciendo la diferencia con el resto de la Unión Europea cerca de 3 puntos porcentuales durante el período quinquenal 1989/93, aun cuando, por contra, su tasa de paro empeoró acusadamente. En cualquier caso, lo cierto es que las políticas estructurales comunitarias vienen transfiriendo recursos de los Estados miembros más ricos a los más pobres ya que el volumen de ayuda al grupo de países de la cohesión, tanto en el período de programación anterior como en el actual, ha sido mucho mayor que el gasto realizado en el resto de la Unión²⁰.

En concreto, por lo que se refiere a nuestro país, uno de los cuatro beneficiarios del Fondo de cohesión, el informe final del estudio sobre sus repercusiones macroeconómicas en España, encargado por las autoridades españolas, presentado en noviembre de 1995 y que trata de evaluar el impacto global de las intervenciones del Fondo sobre la economía española, destaca la importancia de la acción del Fondo de Cohesión en materia de apoyo a

los esfuerzos de inversión de las autoridades públicas, aun cuando el volumen total de las inversiones financiadas por el Fondo de cohesión contribuyó en un porcentaje relativamente reducido a la formación del PIB español total o del capital fijo interior bruto. "Según las cifras de 1993, la contribución del Fondo de cohesión a la totalidad de los gastos sufragados por las autoridades centrales y regionales se estimó para dicho año en el 12% en el ámbito de las infraestructuras de transporte y en el 11% en el ámbito del medio ambiente. Las cifras se elevan al 18,5% y al 29,1%, respectivamente, si se tienen en cuenta solamente los gastos de las autoridades centrales. No obstante, estas cifras no reflejan la importancia de la contribución actual del Fondo, puesto que no tienen en cuenta el aumento de los créditos puestos a disposición de España a partir de 1993"²¹.

Debemos, por último subrayar que, como señalamos, la ayuda del Fondo de cohesión está condicionada a que los Estados beneficiarios cumplan los criterios relativos al procedimiento de déficit excesivo del Tratado. De hecho, en nuestro país, según el Informe Anual del Fondo de Cohesión 1996, en se cumplen los criterios para mantener la condición de país beneficiario del Fondo de cohesión, si bien con la advertencia efectuada por el Consejo del excesivo déficit público existente y la necesidad de corregir esta situación.

Ciertamente, si los fondos de desarrollo regional han contribuido al incremento del PIB en las regiones beneficiarias, aun cuando éste no ha sido excesivo, lo cual pone de manifiesto que la convergencia en la Comunidad es un proceso lento, a lo que hay que añadir que la misma no se ha distribuido homogéneamente, lo cierto es que la creación del Fondo de Cohesión destinado a los Estados miembros menos prósperos para contribuir al logro de los objetivos de convergencia recogidos en el Tratado de la Unión Europea, ha supuesto un apoyo a la inversión pública siendo valoradas positivamente en su conjunto dado que suponen un incremento considerable de recursos para tales países. No debemos olvidar que estas políticas de desarrollo constituyen un esfuerzo importante por parte de la Unión Europea ya que, conjuntamente con los Fondos Estructurales, representan alrededor de un tercio del presupuesto para medidas comunitarias.

6.- LA FUTURA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

Uno de los objetivos que aborda la Agenda 2000 es el relativo a la cohesión económica y social, como se puede observar en el Documento por una Unión más fuerte y más amplia, y ello dentro del marco de una futura ampliación de la Unión. No cabe duda de que la prioridad política de la cohesión económica y social debe mantenerse. De hecho, la perspectiva de la ampliación a nuevos países, con distintos niveles de desarrollo, insiste aún más si cabe en esta necesidad. En este marco, se entiende que los fondos estructurales deberán favorecer en toda la Unión Europea un desarrollo competitivo, un crecimiento duradero, la creación de empleo y la promoción de una fuerza laboral experta, formada y adaptable.

La Comisión considera que la rúbrica dedicada a las intervenciones estructurales deberá mantener un lugar de primer orden en el presupuesto comunitario. Así, se estudia el que las intervenciones estructurales (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) cuenten con un importe de 275.000 millones de ecus (a precios de 1997) en relación a los 200.000 millones del período 1993/99. Además, se reserva un presupuesto de 45.000 millones para los nuevos países candidatos, de los cuales 7.000 millones serán en forma de ayuda previa a la adhesión. “El aumento de transferencias a los nuevos países miembros será progresivo con el fin de tener en cuenta su capacidad de absorción. En cualquier caso, las transferencias globales de los fondos estructurales y del Fondo de Cohesión no deberán superar el 4% del PIB de un Estado miembro actual o futuro”²².

Para aumentar la eficacia de los fondos estructurales se plantean una serie de medidas, entre las que se encuentran la necesidad de simplificar la gestión e introducir una mayor flexibilidad y descentralización en su ejecución. Así, se pretende reducir el número actual de siete objetivos a 3: dos objetivos regionales y uno de carácter horizontal destinado a los recursos humanos. Igualmente, se considera necesario que el porcentaje de la población de las regiones que son subvencionables se reduzca del 51% a una cifra en torno al 35 o 40%.

Por lo que se refiere a las regiones objetivo 1, recibirán alrededor de 2/3 de los fondos estructurales, si bien se va a procurar aplicar estrictamente el umbral del 75% del PIB por habitante con respecto a la media comunitaria²³.

En la línea de reducir a 3 los objetivos, será necesario redefinir el objetivo 2, reagrupando al resto de regiones con dificultades estructurales. Finalmente, se creará un nuevo objetivo 3, destinado al desarrollo de los recursos humanos. Este objetivo, que incluirá las regiones no integradas en los objetivos 1 y 2, pretende ayudar a los Estados miembros a adaptar y modernizar sus sistemas de enseñanza, formación y empleo.

Igualmente, se considera que debe reducirse el número de las iniciativas comunitarias, que actualmente son 13, con el fin de resaltar mejor el interés comunitario y el carácter innovador de las iniciativas. Así, la Comisión propone limitar su número a tres ámbitos, a saber, la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional; el desarrollo rural y los recursos humanos.

En cuanto al Fondo de Cohesión se pretende mantenerlo en su forma actual, de manera que los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% y que se hayan adherido a la tercera fase de la UEM seguirán siendo subvencionables por el fondo. Se propone para la totalidad de sus beneficiarios una dotación anual del fondo del orden de 3.000 millones de ecus.

Dentro de la simplificación de aplicación de las políticas estructurales que se pretende, resulta importante determinar previamente un reparto claro de las

responsabilidades entre las autoridades nacionales, las autoridades regionales y locales y la Comisión.

También se tiene en cuenta que la futura ampliación acarreará un fuerte aumento de la población enmarcada en el objetivo 1, si bien se entiende que la ampliación no disminuirá sensiblemente las disparidades regionales y sociales de los actuales Estados miembros, por lo que la política de cohesión, expresión de la solidaridad comunitaria, deberá seguir aplicándose en el conjunto de las regiones con dificultades de la Unión. Por ello se pretende que en el nuevo período las ayudas estructurales se centren con más fuerza en aquellas regiones con más dificultades, lo que explica la reducción de los objetivos a que hemos hecho referencia.

De acuerdo con estos planteamientos, la Comisión ha elaborado la propuesta de varios Reglamentos relativos a los Fondos Estructurales y al Fondo de Cohesión. Por lo que a nosotros nos interesa, presentó, el 19 de marzo de 1998, la propuesta de un Reglamento por el que se establecen disposiciones generales sobre disposiciones generales sobre los fondos estructurales (98/C 176/01), un Reglamento relativo al F.E.D.E.R. (98/C 176/02) y de un Reglamento por el que se modifica el Reglamento 1164/94, por el que se crea el Fondo de Cohesión (98/C 159/05).

En la primera de estas propuestas de Reglamento se contiene la reducción del número de objetivos a los que van a atender los Fondos Estructurales que se reducen a tres: promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1); apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (objetivo 2) y apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo (objetivo 3, que afectará a regiones o zonas no incluidas en los objetivos 1 y 2)²⁴. De estos objetivos, el FEDER contribuirá al objetivo 1 y al objetivo 2. Se mantiene la consideración de región objetivo 1 a aquellas cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria.

Igualmente se mantiene la consideración de las ayudas comunitarias como complementarias y adicionales de las nacionales por lo que se pretende lograr una estrecha cooperación entre la Comisión, el Estado miembro, las autoridades regionales y locales competentes, los interlocutores económicos y sociales y demás interlocutores competentes. En total, los créditos de compromiso que se proponen, distribuidos entre los años 2000 a 2006, alcanzan un total de 218.400 millones de euros.

Por otra parte, y en cuanto al esquema de funcionamiento, se mantiene la necesidad de presentar, en primer lugar un plan donde se contenga el análisis de la situación del Estado miembro, los objetivos y las necesidades prioritarias; a continuación la Comisión aprobaría el marco comunitario de apoyo, en el que se describe la estrategia y las prioridades de la acción de los fondos y del Estado miembro, sus objetivos específicos, la participación de los fondos y los demás recursos financieros; este documento se divide en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o varios programas

operativos, forma que revestirán en la mayor parte de los casos las intervenciones del objetivo 1.

En cuanto al FEDER, según la propuesta de Reglamento, contribuirá a financiar las inversiones productivas que permitan la creación el mantenimiento de empleos duraderos; las inversiones en infraestructuras, medidas de asistencia técnica y el desarrollo del potencial endógeno.

Finalmente, en lo que respecta al Fondo de Cohesión, como ya hemos dicho, se mantienen sus ayudas para los Estados beneficiarios actualmente, siempre que establezcan un programa según prevé el Reglamento 1465/97. En el año 2003 se efectuará una revisión intermedia, de igual manera que se establecía para el período actual. Los recursos que se podrán comprometer a cargo de este Fondo alcanzan, según la propuesta en el artículo 4, los 21.000 millones de euros para el período 2000/2006.

En conclusión, como ya señalamos, lo que resulta evidente es la importancia que van a seguir manteniendo los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, como medios fundamentales en el logro de la cohesión económica y social. Sin embargo, también es cierto que, ante la necesidad de concentrar sus recursos en aquellas zonas más desfavorecidas, algunas regiones pueden perder la condición de beneficiarias de los mismos, lo que les supondrá una pérdida, en algunos casos importante, de recursos. De todas formas, y cuando esto afecte a regiones antes consideradas objetivo 1, para evitar que se produzca una restricción drástica de recursos se ha previsto una ayuda transitoria para las mismas. Finalmente, es preciso no olvidar, y ello está presente en los trabajos preparatorios, que la situación de las regiones y las diferencias interterritoriales hoy existentes se van a ver seriamente afectadas en el momento en que se produzca la ampliación, por las características económicas de los países candidatos. Ello explica que se quiera efectuar un esfuerzo importante en este período previo a la ampliación.

NOTAS REFERENCIALES

¹ Con la reforma del modelo autonómico (1997/2001) es importante destacar la creación, dentro de los llamados Fondos de Garantía, del Fondo de Cobertura de servicios que tratará de disminuir las diferencias que puedan existir entre las CC.AA. en la financiación por habitante, una vez que se haya producido el traspaso de los servicios de educación a las CC.AA. del artículo 143. Este Fondo se aplicará a partir de 1998.

² Vid., al respecto, nuestro trabajo, “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, en Noticias de la Unión Europea, nº 137, 1996, pp. 70 y ss.

³ Efectivamente, con la reforma de 1990 se limitaron las CC.AA. beneficiarias del Fondo a aquéllas consideradas objetivo 1, por entender que se trata de las Comunidades de menor desarrollo económico, propiciándose una mayor coordinación con el F.E.D.E.R.

⁴ El artículo 23 del Acta Unica Europea incluye los artículos 130 A – 130 E TCEE, pasando la Política Regional a ser una política propiamente comunitaria, en el marco de la cohesión económica y social.

⁵ Paralelamente se modifican diversos artículos del Título XIV sobre Cohesión Económica y Social.

⁶ Al mismo tiempo, el artículo 8 de este Reglamento señala que serán regiones afectadas por el Objetivo 1 aquellas cuyo P.I.B. por habitante sea inferior al 75% de la media comunitaria. En el caso de España actualmente lo son Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Islas Canarias y Murcia.

⁷ Sobre el mismo, vid., nuestro trabajo, “Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER”, op.cit, pp. 70 y ss.

En relación con la importancia cuantitativa que la reforma ha tenido en nuestro país, vid., CORDERO MESTANZA, G., “Los Fondos Estructurales Europeos en el período 1994-1999: distribución por Estados miembros y repercusiones para España”, en Hacienda Pública Española, Cuadernos de Actualidad, nº 5, 1994, pp. 193 y ss.

⁸ Es decir, el 33,8%.

⁹ Vid. COMISION EUROPEA, Los Fondos Estructurales en 1994, Sexto Informe Anual, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995, p. 28. “La estimación previa del MCA indica que la ayuda comunitaria generará un crecimiento suplementario del PIB del 0,4% anual (0,7% si se tiene en cuenta la contrapartida nacional), y que el nivel del PIB en las regiones españolas beneficiarias será un 2,5% superior al que alcanzarían sin la ayuda comunitaria. Asimismo, se calcula que se crearán o conservarán unos 210.000 puestos de trabajo al año”. Idem., pp. 28 y 29.

¹⁰ Vid. COMISION EUROPEA, Los Fondos Estructurales en 1995, Séptimo Informe Anual, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1996, p. 27.

¹¹ Idem., p. 38.

¹² Vid. COMISION EUROPEA, Los Fondos Estructurales en 1996. Octavo Informe Anual, 1996, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, p. 208.

¹³ Según concluye el Quinto Informe Periódico sobre la evolución y la situación socioeconómica de las regiones de la Comunidad, existen alentadores signos de que el proceso de convergencia se ha acelerado tras la reforma de los Fondos estructurales, pero en general ha sido bastante lento y el grado en que lo han experimentado las distintas regiones muy variable. “Los datos de que se dispone refuerzan la idea de que el cambio estructural es un proceso lento, especialmente en las regiones más atrasadas de la Comunidad. No obstante, la evolución de algunas de las regiones del objetivo nº 1 demuestra que es posible realizar importantes progresos, incluso en un período tan breve como cinco años” (op. cit., p. 124).

¹⁴ Vid., COMISION EUROPEA, Informe anual del Fondo de Cohesión, 1995, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, p. 17, e Informe anual del Fondo de Cohesión, 1996, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997, p. 18.

¹⁵Según la referencia que extraemos de la presentación de los Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 1996, Una visión global. Vol. IV., p. 115. Vid. también, en este sentido, el Informe anual del Fondo de Cohesión 1995, elaborado por la Comisión Europea. En el mismo se hace referencia a la reunión del comité de seguimiento de 10 de octubre en la que se aprueba la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los proyectos administrados por ellas y en los que les atañen directamente (op. cit., p. 82).

¹⁶Vid., Informe del Fondo de Cohesión, 1996, op. cit., p. 135. En su opinión, "la dificultad que entraña la presentación de proyectos de envergadura en el sector del medio ambiente, que se ha reflejado en la presentación por España de un gran número de proyectos en 1995, estriba principalmente en la descentralización de la ejecución entre los distintos organismos, la administración central y las autoridades regionales y locales, y en la variedad de los sectores de intervención propuestos", Informe del Fondo de Cohesión, 1995, op. cit., p. 18.

¹⁷Vid., en este sentido, COMISION EUROPEA, L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union, 1989-1999, op. cit., p. 60.

¹⁸Vid., COMISION EUROPEA, Los Fondos Estructurales en 1996. Octavo Informe Anual, op. cit., p. 12.

¹⁹COMISION EUROPEA, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1997, p. 89.

²⁰Idem., p. 95.

²¹Vid. COMISION EUROPEA, Informe anual del Fondo de Cohesión, 1996, op. cit., p. 124.

²² Vid., Agenda 2000, Por una Unión más fuerte y más amplia, Comisión Europea, Boletín de la Unión Europea, Suplemento 5/97, p. 22.

²³ Para aquellas regiones objetivo 1 que superen dicho 75% se preverá, durante un período transitorio, una retirada progresiva de las intervenciones.

²⁴ No obstante, en el artículo 6 se establece una ayuda transitoria para aquellas regiones que en 1999 estuvieran incluidas en el objetivo 1 y que, de acuerdo con la nueva normativa, no sean ya ni objetivo 1 ni objetivo 2.