

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Jesús González Alonso

1. DE LA CREACIÓN DEL FEDER AL REGLAMENTO ACTUAL

Aunque el Tratado de Roma establecía ya en su preámbulo que una de las preocupaciones de la CE era «reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armónico, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas», la política regional de la Comunidad no ha sido incluida explícitamente en el Tratado hasta la reciente entrada en vigor del Acta Única.

La necesidad de una Política Regional Comunitaria no se reconoció hasta octubre de 1972 en la Conferencia de París, ante la perspectiva de la futura ampliación y del consiguiente empeoramiento de los problemas regionales.

Así se creó, en 1975, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)¹ con el objetivo de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad. Conforme a su Reglamento constitutivo, sus recursos estaban destinados únicamente a apoyar las acciones de política regional de los Estados miembros y sus intervenciones limitadas a los meros proyectos de inversión en infraestructura o en empresas, y localizadas en las zonas que recibían ayudas nacionales con finalidad regional². La totalidad de los recursos se repartía entre los Estados miembros según un sistema de cuotas. Las solicitudes de ayuda debían inscribirse en un marco común: los programas de desarrollo regional (PDR) que cada Estado miembro comunicaba a la Comisión, ofreciendo un diagnóstico de la situación regional, así

¹ Reglamento del Consejo, de 18 de marzo de 1975, 724/75 (DO núm. L73 de 21-3-1971).

² Estas zonas deben ser aprobadas por la Comisión respetando los principios de la libre competencia, de conformidad con los artículos 92 a 96 del Tratado.

como de los objetivos de desarrollo y las acciones y recursos financieros que deberían emplearse.

En 1979 tiene lugar la primera reforma del FEDER con la creación de la sección «fuera de cuota», que permite la financiación de acciones comunitarias específicas de desarrollo regional en favor de regiones directamente afectadas por la reestructuración de un sector industrial preponderante (siderurgia, textil, construcción naval...) y que sufren las consecuencias de las políticas comunitarias. Aunque limitadas al 5 por 100 del FEDER, estas acciones constituyen la parte más comunitaria e introducen la noción de programa plurianual. Al mismo tiempo la política regional se convierte en parte integrante de las políticas de la Comunidad y sus instrumentos se diversifican, reflejando de esta forma una evolución cualitativa: establecimiento de un informe periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones, análisis del impacto regional de las políticas comunitarias con objeto de actuar sobre ellas o corregir sus efectos y coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros.

2. EL REGLAMENTO ACTUAL

A partir del 1.º de enero de 1985, la política regional se lleva a cabo conforme a un nuevo Reglamento³, elaborado a partir de la experiencia adquirida desde la creación del FEDER, en 1975. El nuevo Reglamento confirma e institucionaliza los principios elaborados progresivamente a lo largo de estos diez años relativos a los instrumentos no financieros de la política regional: análisis de la situación socioeconómica de las regiones (Informe periódico), coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y consideración de la dimensión regional de las restantes políticas comunitarias (AIR). Las mayores innovaciones han sido, sin embargo, las introducidas en los métodos de intervención del FEDER, que confieren a la política regional un carácter más específicamente comunitario y una mayor eficacia.

En este sentido, el nuevo FEDER ofrece una cierta concentración a través de la instauración de un sistema de máximo y mínimo (más conocido por sistema de «horquillas») en el reparto de los recursos entre los Estados miembros. Los valores han sido modificados a partir del 1.º de enero de 1986 con la entrada de España y Portugal en la Comunidad (por ej.: España 17,97 a 23,93).

³ Reglamento CEE núm. 1787/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 (DO NL 169 de 18-6-1984).

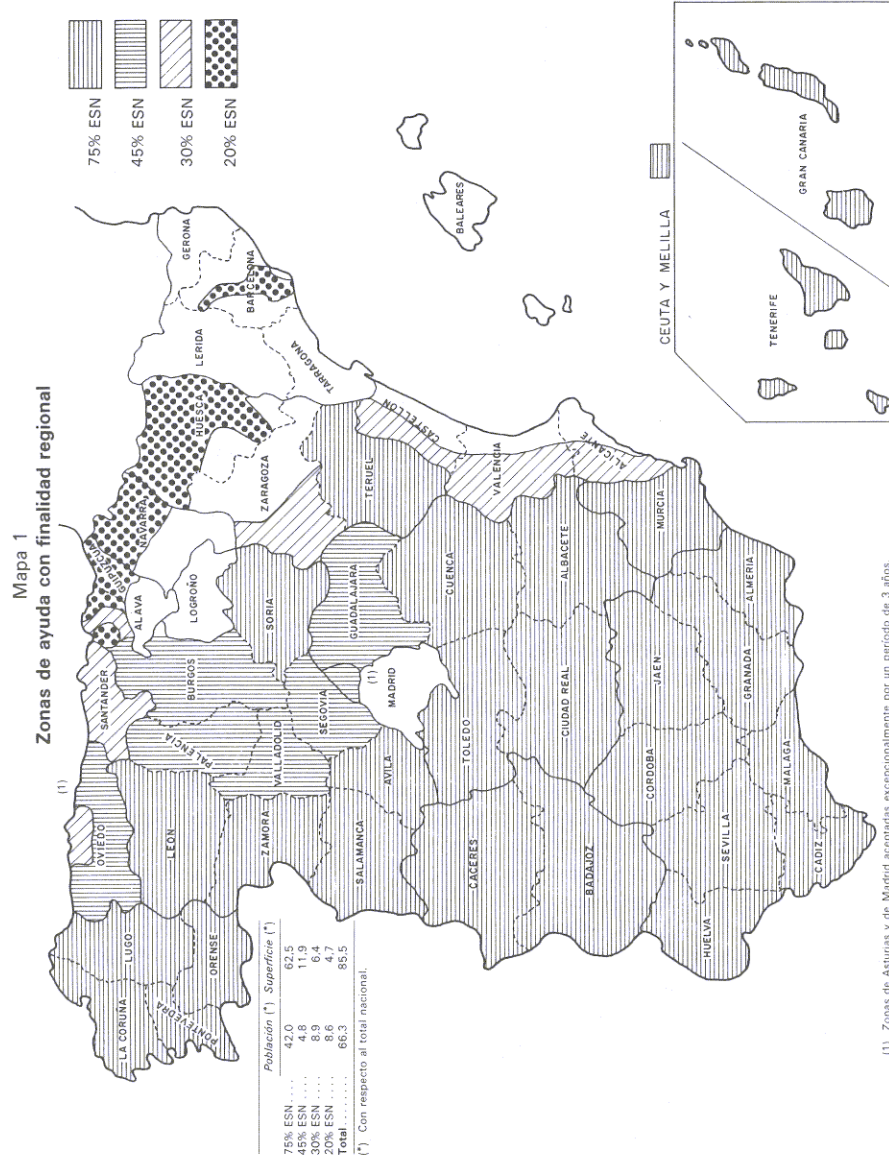
El límite inferior constituye el mínimo garantizado a cada Estado miembro⁴ mientras que es en la utilización del margen —que constituye el 11,4 por 100 del total del fondo— donde se refleja el interés comunitario. Además las nuevas tasas de intervención son en general del 50 al 55 por 100 del total de los gastos públicos, incluyendo en éstos la contribución comunitaria.

La segunda innovación consiste en aumentar la parte de recursos consagrada a la cofinanciación de programas para que ésta alcance, en la medida de lo posible, el 20 por 100 de los créditos concedidos en el año 1987. Los programas están concebidos como conjuntos de acciones coherentes plurianuales, contribuyendo directa o indirectamente a la realización de los objetivos comunitarios, y se pueden referir, en su conjunto o de forma aislada, a inversiones en infraestructuras, regímenes de ayuda en favor de empresas industriales, artesanales o de servicios, o a acciones de revalorización del potencial de desarrollo endógeno. Los programas comunitarios se emprenden a iniciativa de la Comisión de las Comunidades Europeas y afectan, en principio, al territorio de varios Estados miembros; las zonas elegibles son determinadas caso por caso. Los programas nacionales de interés comunitario (PNIC), por su parte, son propuestos por las autoridades nacionales y persiguen igualmente objetivos nacionales; solamente pueden referirse a zonas en las que se apliquen los regímenes nacionales de ayuda con finalidad regional.

La tercera novedad consiste en la importancia dada al potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Este nuevo eje de intervención resulta de la constatación de que las regiones con dificultades no pueden ya contar para su desarrollo con las inversiones de las grandes empresas provenientes del exterior, ya que éstas son cada vez menos numerosas como consecuencia de la crisis económica. Por el contrario, la revitalización y el desarrollo de estas regiones debe realizarse a partir de recursos locales, a saber: la red de pequeñas y medianas empresas, las fuentes de energía locales y los recursos humanos. Por tanto, de lo que se trata es de catalogar, estimular y acompañar este potencial de un conjunto de acciones, tales como los estudios de mercado y de viabilidad, el asesoramiento en la gestión, los servicios comunes a las empresas, el acceso fácil al capital riesgo y la información sobre la innovación. Al mismo tiempo, es necesario adoptar modalidades de ayuda a la inversión, adaptadas a las dimensiones de las pequeñas y medianas empresas.

Por último, el nuevo Reglamento prevé un marco jurídico para el enfoque

⁴ Los límites inferiores y superiores se aplican por un período de tres años, siendo el primero de 1985 a 1987. En el caso de España, el mínimo y el máximo garantizados por dos años (1986-1987) serán respectivamente de 1.100 y 1.500 millones de ECU. (1 ECU aproximadamente 140 pesetas.)



integrado, es decir, la intervención conjunta y coordinada de varios instrumentos financieros comunitarios (FEDER, Fondo Social Europeo, FEOGA orientación, Banco Europeo de Inversiones...) en colaboración con las respectivas autoridades nacionales y regionales.

3. ESPAÑA EN EL MARCO DEL REGLAMENTO 1787/84

Zonas de ayuda

La Comisión consideró a título provisional, para que pudieran beneficiar de las ayudas del FEDER, y desde enero de 1986 ciertas regiones españolas consideradas entre las más desfavorecidas Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y las Islas Canarias.

A esta lista se añadieron en octubre de 1986 otras tres regiones, Asturias, Murcia y la provincia de Teruel.

Posteriormente, en enero de 1987, la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas, notificó a la Comisión, en el marco del apartado 3 del artículo 93 del Tratado, el proyecto del nuevo régimen general de ayudas regionales. Tras algunas modificaciones, el proyecto distingue 4 tipos de zonas ayudadas que corresponden a los 4 techos de intensidad de las ayudas regionales: 75, 45, 30 y 20 por 100 E.S.N. (equivalente subvención neto). Cada uno de estos tipos de zonas incluye respectivamente el 42 y 5 por 100, el 9 y el 9 por 100 de la población española. Globalmente la población de las zonas de ayuda se eleva, por lo tanto, a un 65 por 100 de la población española y al 85 por 100 del territorio. Las regiones españolas que corresponden a los cuatro tipos de zonas de ayuda puede observarse en el mapa adjunto.

Marco jurídico

La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, constituye el marco legal en el que se inscriben los regímenes de incentivos con finalidad regional concedidos por el Estado. La Representación de España ante las Comunidades Europeas notificó a la Comisión dicha Ley, en mayo de 1986. Un año más tarde, en junio de 1987, la misma Representación Permanente notificó a la Comisión el proyecto de Reglamento relativo a la Ley 50/1985 que contiene precisamente las reglamentaciones necesarias al desarrollo del régimen general de ayudas regionales acordadas por el Gobierno central.

Este proyecto de Reglamento contiene las disposiciones que son comunes a todas las zonas de ayuda. Seguidamente los Decretos Reales de delimitación de las zonas de ayuda, precisarán los elementos que son específicos a cada una de ellas.

Este proyecto de Reglamento no concierne más que a las ayudas con finalidad regional acordadas por el Gobierno central y no cubre las ayudas regionales que puedan ser eventualmente acordadas por las autoridades regionales o locales.

4. LAS INTERVENCIONES DEL FEDER

En 1986, la dotación del FEDER alcanza 3.100 millones de ECUS, lo que supone el 8,8 por 100 del presupuesto comunitario (7,5 por 100 en 1985). En doce años de existencia, de 1975 a 1986, los recursos presupuestarios se han multiplicado por 12. En relación a 1985, la progresión de los recursos del FEDER en valores nominales ha sido de 35,3 por 100 en 1986, netamente superior a la de 1985 (7,0 por 100) y de 1984 (6,4 por 100), debido a la adhesión de España y Portugal.

El reparto geográfico del conjunto de ayudas concedidas entre 1975 y 1985 refleja una importante concentración en cinco Estados miembros, que se han repartido más de las nueve décimas partes de las ayudas: Italia (36,9 por 100), Reino Unido (24,4 por 100), Francia (14,2 por 100), Grecia (10,6 por 100) e Irlanda (6 por 100). En 1986, cinco países de la Europa de los doce concentran más del 85 por 100 de las intervenciones: Italia (25,5 por 100), España (20,1 por 100), Reino Unido (16,1 por 100), Portugal (12 por 100) y Grecia (9,7 por 100). En 1986 si se añaden las regiones de España y Portugal a las regiones consideradas como prioritarias en la antigua Comunidad⁵, la parte de recursos destinada a este tipo de regiones representa el 73 por 100 del FEDER.

Desde 1975, el FEDER ha participado en la financiación de unos 33.300 proyectos de inversiones, de los cuales 24.800 en infraestructuras y 8.500 en los sectores productivos, a los que hay que añadir los primeros programas realizados desde 1985. En 1986, la parte de los recursos destinada a inversiones productivas fue del 12 por 100, frente al 17 por 100 en 1985, por el hecho de que España y Portugal prácticamente sólo presentaron solicitudes de ayuda para inversiones en infraestructuras.

En doce años de intervención, el FEDER ha concedido 17.200 millones de ECU, calculados en moneda corriente, para crear infraestructuras y generar o desarrollar un importante número de actividades económicas en las regiones ayudadas de la Comunidad. En total, casi 800.000 empleos han sido creados o mantenidos según estimaciones de los Estados miembros, y los empleos creados indirectamente supondrían una cantidad equivalente.

⁵ Mezzogiorno, Grecia con excepción de Atenas, Irlanda, Irlanda del Norte y Departamentos franceses de ultramar.

A partir de 1981, y con cargo a la sección «fuera de cuota» del FEDER, se han emprendido acciones comunitarias específicas para el desarrollo regional, a fin de paliar los posibles efectos desfavorables derivados tanto de la ampliación como de las políticas comunitarias en los sectores siderúrgico, textil y de construcción naval. A finales de 1986, el conjunto de acciones adoptadas por este concepto representaban una ayuda global de 905 millones de ECU.

Con el nuevo reglamento, la intervención por programas, que hasta entonces sólo estaba prevista para las acciones específicas «fuera de cuota», adquirió nuevo impulso. En octubre de 1986, el Consejo adoptó los dos primeros programas comunitarios: el programa STAR, que contribuirá a reforzar la base económica y a crear empleos en las regiones más desfavorecidas mediante la financiación de equipos básicos y el estímulo de la oferta y la demanda en el campo de las telecomunicaciones avanzadas, de acuerdo con la política perseguida por la Comunidad en este sector, y para el que se ha destinado una dotación provisional de 780 millones de ECU, con una duración de cinco años; y el programa VALOREN, concebido para fomentar la explotación de los recursos energéticos locales y la utilización racional de la energía, respetando la política comunitaria del medio ambiente (cuantía provisional: 400 millones de ECU, también por cinco años).

En 1985 y 1986 la Comisión aprobó respectivamente 3 y 14 solicitudes de cofinanciación de programas nacionales de interés comunitario (PNIC). El importe total para los programas aprobados en 1986 representa 416 millones de ECU, que contribuirán a crear o a mantener 35.000 empleos en las regiones particularmente afectadas por el paro.

Las acciones destinadas a revalorizar el potencial de desarrollo endógeno han tenido un inicio demasiado lento debido a que este enfoque es relativamente nuevo y requiere una preparación que no puede ser generalizada y que debe movilizar a un gran número de participantes a nivel local. Entre 1984 y 1986, la Comunidad cofinanció la creación de treinta Centros de Empresa e Innovación y una red europea de estos centros cuyo objetivo es generar nuevas PYME innovadoras y diversificar las existentes. En 1986 fueron concedidas importantes ayudas en cuatro acciones de movilización de potencial de desarrollo endógeno en Dinamarca, Flandes (B), South-West de Irlanda y en un PNIC destinado a Irlanda del Norte.

Por lo que se refiere al enfoque integrado de desarrollo, los programas integrados mediterráneos (PIM), previstos para mejorar las estructuras socioeconómicas de las regiones más afectadas por la ampliación, constituyen el ejemplo de que la intervención conjunta de diferentes fondos es la mejor.

Si el FEDER constituye el instrumento financiero específico de la política regional, otros instrumentos financieros participan igualmente en el desarrollo económico y social de las regiones: la Comunidad Europea del Carbón y

del Acero (CECA) ha concedido desde 1954 préstamos por un total de 14.000 millones de ECU para modernizar o reconvertir la industria de las regiones carboníferas y siderúrgicas. Entre 1982 y 1986, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) ha destinado más de 17.000 millones de ECU en préstamos a proyectos de desarrollo regional. El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo CECA han concedido ayudas conjuntas, destinadas a la formación y reconversión de trabajadores, por un total de 15.000 millones de ECU; de ellas, una gran parte dirigida a regiones asistidas por el FEDER. Por último, las ayudas de la sección «orientación» del Fondo Europeo Agrícola (FEOGA), otorgadas con el fin de modernizar las estructuras agrícolas de producción y distribución, totalizaron los 9.100 millones de ECU.

4.1. Las intervenciones del FEDER en España en 1986

En 1986, primer año en el que España participa al FEDER, el importe de Inversiones (BEI) ha destinado más de 17.000 millones de ECU en (90.000 millones de pesetas). La mayor parte de estas ayudas, 98,24 por 100, fueron destinadas a proyectos de infraestructura y el 1,76 por 100 restante fue consagrado a proyectos industriales. El número de proyectos financiados se elevó a 263 de los cuales 238 corresponden a las infraestructuras y 25 solamente a inversiones industriales.

Las intervenciones del FEDER, en este primer año, se refieren exclusivamente a proyectos presentados por la administración española.

Desde el punto de vista geográfico, las zonas asistidas fueron las retenidas por la Comisión a título provisional que ya indicamos anteriormente. Andalucía, Castilla-León y en menor medida Extremadura, fueron las regiones más privilegiadas representando, respectivamente, el 38,94, 22,92 y el 11,32 por 100, del total de la ayuda del FEDER a España en este año.

Por tipos de proyectos hay que señalar que casi el 58 por 100 de la ayuda del FEDER se dedicó a 209 proyectos de infraestructura de transporte (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos...). El sector de la energía recibió 20,6 por 100 de esta ayuda destinada en particular a la construcción de la red nacional de gaseoductos y a dos fábricas de regasificación. Las infraestructuras hidráulicas, principalmente la construcción de presas, representaron el 20 por 100 del total. Como ya se ha dicho las inversiones industriales sólo representaron el 1,76 por 100.

Por otra parte, hay que señalar que durante este año 1987 se presentaron y acaban de ser aprobados el PNIC para la zona central de Asturias y los programas Comunitarios STAR y VALOREN para España.

El PNIC de Asturias, que cubre el período 1987-1991 y es el primer programa de este tipo presentado por el Gobierno español, supone una inversión total de 40.770 millones de pesetas que será financiada en un 50 por 100 por el FEDER (20.385 millones de pesetas), la Administración

Cuadro I
TOTAL SUBVENCIONES FEDER PARA ESPAÑA EN 1986.
DESCOMPOSICIÓN REGIONAL POR TIPO DE INVERSIÓN
(en millones de pesetas)

<i>Tipo de Inversión</i>	<i>Andalucía</i>	<i>Castilla y León</i>	<i>Castilla-La Mancha</i>	<i>Galicia</i>	<i>Extremad.</i>	<i>Canarias</i>	<i>Murcia</i>	<i>Principado Asturias</i>	<i>Aragón (Teruel)</i>	<i>Total por sector</i>
Carreteras	9.384,50	6.792,50	5.129,85	2.842,80	1.353,95	—	—	236,15	—	25.739,75
Ferrocarriles	10.017,22	5.639,10	2.280,55	2.374,30	132,55	—	—	1.372,72	—	21.816,44
Aeropuertos	1.796,35	—	—	269,76	—	1.478,89	—	—	—	3.545,00
Total infr. transp.	21.198,07	12.431,60	7.410,40	5.486,86	1.486,50	1.478,89	—	1.608,87	—	51.101,19
Particip. Regional (%) ..	41,48	24,32	14,51	10,74	2,90	2,89	—	3,14	—	100
Gas	6.605,50	4.859,04	—	—	—	—	3.234,99	3.696,98	—	18.396,51
Total energía	6.605,50	4.859,04	—	—	—	—	3.234,99	3.696,98	—	18.396,51
Particip. Regional (%) ..	35,91	26,41	—	—	—	—	17,58	20,10	—	100
Agua	6.372,90	2.521,83	439,27	—	8.539,52	—	—	—	—	17.873,52
Particip. Regional (%) ..	35,72	14,13	2,46	—	47,87	—	—	—	—	100
Total infraest.	34.176,47	19.812,47	7.849,67	5.488,86	10.026,02	1.478,89	3.234,99	5.305,85	—	87.371,22
Particip. Regional (%) ..	39,10	22,67	8,98	11,47	1,69	3,70	6,07	—	100	—
Industria	655,38	157,65	194,06	476,95	87,82	—	—	—	—	1.571,86
Gran total	34.831,85	19.970,12	8.043,73	5.963,81	10.113,84	1.478,89	3.234,99	5.305,85	—	88.943,08
Particip. Regional (%) ..	39,16	22,45	9,04	6,70	11,37	1,66	3,63	5,96	—	100

central (14.208 millones de pesetas) y el Principado de Asturias (6.177 millones de pesetas). En el marco de este programa se proponen acciones de ayuda a la pequeña industria, al turismo y al artesanado, medidas de promoción y ayudas a la gestión de las PYMES, infraestructuras industriales de servicios y turísticas, saneamiento de cuencas fluviales, tratamiento de residuos industriales e infraestructuras de carreteras. El impacto sobre el empleo se estima en 1.845 empleos a crear y/o a mantener, es decir, 450 empleos/año como media.

Los programas STAR y VALOREN 1987-1991 afectan a 15 regiones españolas. STAR representa una inversión total de 61.756 millones de pesetas, de la cual el 49,5 por 100 está financiada por el FEDER (30.588 millones de pesetas). En la Comunidad Valenciana se prevé una inversión de 2.749 millones de pesetas (4,4 por 100 del total de España) con una participación del FEDER de 1.397 millones de pesetas, lo que representa algo más del 50 por 100 de la inversión total en esta Comunidad Autónoma.

En lo que respecta al programa VALOREN la inversión total prevista es de 159.188 millones de pesetas, con una participación del FEDER de 15.294 millones de pesetas.

La Comunidad Valenciana participa en este programa por un importe de 4.304 millones de pesetas de los cuales 455 millones de pesetas son financiados por el FEDER (con el 11,0 por 100).

Por último, en el marco del enfoque integrado se están realizando, o van a realizarse, una serie de estudios preparatorios a este tipo de Operaciones Integradas de Desarrollo (ID). Estos estudios conciernen:

- Zamora y Salamanca.
- Extremadura (Cáceres-Badajoz).
- Asturias.
- Comarca de La Mancha (70 por 100 del territorio de Castilla-La Mancha).
- Zona fronteriza de Jaén-Granada.
- Isla de La Gomera.
- Galicia-Frontera Asturias.
- Galicia-Frontera Portugal y León.
- Teruel.
- Bajo Guadalquivir.
- Murcia, salvo Murcia capital.
- Cantabria.

Es de esperar que en el futuro estos estudios den lugar a sendos PNIC sobre estas mismas zonas.

5. PROBLEMAS REGIONALES ACTUALES DE LA COMUNIDAD AMPLIADA

En cada una de sus sucesivas ampliaciones, han entrado en la Comunidad Estados miembros y regiones que, en muchos aspectos, difieren sensiblemente de los Estados originarios. Dichas diferencias se han hecho evidentes no sólo en cuanto a estructura económica y capacidad sino también en términos de experiencia histórica. Como consecuencia, actualmente existe en la Comunidad una variedad de tipos de regiones mucho mayor que la que existía, por ejemplo, hace 20 años.

Entre 1973 y 1986, la Comunidad, cuyo número de Estados miembros ha pasado de 6 a 12, se ha ampliado considerablemente, pero al mismo tiempo se ha hecho más heterogénea. En cada ampliación, un nuevo Estado miembro ha tomado la última posición en la clasificación relativa a los ingresos: Irlanda en 1973, Grecia en 1981 y Portugal en 1986.

— Así, por ejemplo, con la última ampliación se ha aumentado la población de la Comunidad de un 20 por 100, mientras que el número de parados ha aumentado de más del 30 por 100⁶.

— Ninguna región de España o Portugal posee una renta per cápita equivalente a la media comunitaria. Muchas de estas regiones son fuertemente dependientes de la agricultura. Casi todas tienen graves problemas de bajo nivel de empleo o desempleo, con tasas de desempleo que en España, en particular, llegan a duplicar la media comunitaria.

— Las rentas per cápita del grupo de regiones más favorecidas son dos o tres veces superiores a las del grupo de regiones menos favorecidas.

— En términos de tasa de desempleo, el promedio del grupo más elevado se sitúa en un 20 por 100, mientras que el del grupo menos elevado se sitúa en un 5 por 100. España, por ejemplo, representa una tasa de paro equivalente al doble de la de la media comunitaria.

Si se consideran conjuntamente las rentas per cápita y las tasas de desempleo como componentes de un indicador⁷ que mida la intensidad de los problemas regionales, se advierte claramente que las regiones más afectadas se sitúan en la periferia meridional y occidental de la Comunidad, es decir, en Grecia, Italia del Sur, gran parte de España, Portugal e Irlanda.

⁶ Tercer informe periódico de la Comisión sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Mayo de 1987. En venta en el servicio de publicaciones de la Comisión de las Comunidades Europeas [COM (87) 230 final].

⁷ Conocido, en términos comunitarios, como «índice sintético» (cuadro 2.2 del Tercer Informe Periódico, *op. cit.*). Se trata de la única medida actualmente disponible que permite comparar la intensidad de los problemas entre todas las regiones de la Comunidad. Además de la renta per cápita y las tasas de desempleo, incluye medidas de la productividad, subempleo en el sector agrario y futura evolución del suministro de mano de obra.

También existe un gran número de regiones localizadas principalmente en el norte de la Comunidad que cuentan con una intensidad importante de problemas asociada, en gran parte, con el declive industrial.

En la mayor parte de los casos, los problemas actuales de estas regiones desfavorecidas tienden a verse exacerbados por otros factores desfavorables. A lo largo de los próximos años, y esto es importante, pues se trata del futuro, un gran número de jóvenes continuará accediendo a los mercados de trabajo de la Comunidad, en particular en las zonas donde las tasas de desempleo han alcanzado sus niveles máximos. Las zonas más débiles (en los 5 países más pobres) se verán obligadas a absorber —en los próximos 10 años— la mitad (50 por 100) del crecimiento total de la fuerza de trabajo de la Comunidad, mientras que actualmente solamente pueden abastecer una cuarta parte del total de empleos. Por consiguiente, las previsiones del mercado de trabajo a corto y medio plazo para dichas zonas no son en absoluto prometedoras. Esta situación se ve especialmente agravada por cuanto las zonas más débiles poseen el nivel más pobre de infraestructura y, por tanto, se enfrentan ya a una restricción de su capacidad de desarrollo y de creación de empleos. En algunos casos, los bajos niveles de productividad no pueden soportar el nivel actual de los costes salariales y la situación competitiva y las previsiones a largo plazo de algunas regiones débiles sufren en consecuencia. Esto se aplica también a una serie de regiones en declive industrial, donde los costes salariales son demasiado elevados con relación a la productividad.

En consecuencia, asistimos a un doble fenómeno: por un lado la agravación de los problemas regionales y por otro la diversificación de estos problemas. Regiones más pobres pero también regiones relativamente ricas con un tejido industrial obsoleto que se enfrentan a problemas de reconversión.

6. PERSPECTIVAS INMEDIATAS

La política regional de la Comunidad, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, se enfrenta así a un reto importante, reto que probablemente cada vez será más difícil en los próximos años. No obstante, sería erróneo enjuiciar la ampliación únicamente desde el punto de vista de los problemas que supone. Las nuevas regiones de la Comunidad pueden aportar mucho al gran mercado del que actualmente forman una parte importante, así como beneficiarse de él en gran medida.

Por supuesto, la Comisión considera el avance hacia un gran mercado único como el objetivo primordial de su política y se ha fijado como meta para su realización la fecha de 1992. La consecución de dicho mercado interior resulta esencial para que las economías comunitarias se multipli-

quen y puedan afrontar los restos del exterior retornando a un período de crecimiento más enérgico. Esta mejora del clima económico general es a su vez esencial si la Comunidad quiere lograr una mayor convergencia entre la capacidad económica de sus Estados miembros y regiones. La experiencia ha demostrado que la convergencia entre pobres y ricos es más factible en los períodos de crecimiento económico rápido y continuo y en un clima sano de baja inflación y tendencias estables de la economía pública.

No obstante, la Comisión reconoce igualmente que el mercado único resulta, en definitiva, de escaso beneficio si deja al margen las regiones que actualmente se encuentran en una situación económica y social débil. Un mercado único que provocara un fuerte aumento de las desigualdades regionales pondría en peligro el avance hacia la integración económica y debilitaría a la propia Comunidad.

En efecto, la realización del mercado interior único tendrá un cierto número de repercusiones sobre el territorio europeo. En particular cabe esperar determinadas consecuencias y movimientos como resultado de la mayor interrelación económica que se producirá tras la abolición de barreras en materia de circulación de personas, mercancías y capitales. Por ejemplo:

- Movimientos de población que puedan modificar la relación población-espacio de las regiones europeas.
- Desarrollo de las comunicaciones intracomunitarias como consecuencia de la intensificación de los transportes de personas y mercancías y de la integración de las regiones periféricas, condición necesaria para su desarrollo.
- Intensificación de las telecomunicaciones, tanto como consecuencia del aumento de las relaciones económicas como de la multiplicación de los contactos entre las poblaciones.
- Movimiento de capitales y, por lo tanto, de inversiones (movimientos ligados a la localización de la población y de las actividades económicas, fundamentalmente industria y servicios) que pueden ir en el sentido de una concentración espacial en determinadas regiones.
- Nuevas instalaciones industriales (firmas exteriores a la Comunidad, y también comunitarias) y diferentes «reestructuraciones industriales».
- Disminución, incluso eliminación, como consecuencia de la abolición de las fronteras, de las discontinuidades espaciales entre los territorios fronterizos del interior de la Comunidad.
- Construcción de grandes obras de infraestructura, de interés de todos los europeos, que se beneficien de las economías de escala que supone la mayor dimensión del mercado y del territorio⁸.

⁸ Centros de control de telecomunicaciones, emplazamiento de aeropuertos, infraestructura portuaria, redes de distribución de energía, TGV, etc.

Por otra parte, habrá que tener en cuenta la incidencia en el espacio agrícola europeo de las nuevas orientaciones de la Política Agrícola Común (PAC) y de los movimientos de población que eventualmente se produzcan.

Por todas estas razones, el objetivo de la cohesión económica y social se ha reconocido explícitamente en el Acta Única Europea. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), actualmente mencionado de forma explícita en el Tratado, jugará un papel central en la promoción de la cohesión y convergencia dentro de la Comunidad.

7. EL FUTURO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: EL ACTA ÚNICA EUROPEA Y LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

— La firma y la entrada en vigor del Acta Única Europea, así como la adhesión de España y de Portugal, han modificado profundamente la estructura de la Comunidad y las obligaciones de los Estados miembros. El Acta Única asocia estrechamente el objetivo del mercado interior y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. Subraya también el papel clave que deben desempeñar en esta perspectiva los instrumentos estructurales de la Comunidad (art. 130.B).

— El dispositivo comunitario actual de intervención estructural presenta una serie de insuficiencias que abogan por un cambio profundo; la dispersión de las acciones entre un gran número de pequeños proyectos, cuyo impacto es difícil de evaluar, la coexistencia de numerosos reglamentos cuya interacción no es transparente, la falta de un marco de programación presupuestaria plurianual son algunos de los factores que reducen la eficacia y el impacto político de las intervenciones.

Por ello, en virtud del art. 130.D introducido en el Tratado de Roma por el Acta, la Comisión recibió el mandato de presentar al Consejo una propuesta conjunta para introducir en la estructura y normas de funcionamiento de los fondos estructurales (FEOGA, «Orientación», FSE y FEDER) las modificaciones necesarias con el fin de concretar y racionalizar sus funciones, coordinar sus intervenciones entre sí y en relación a otros instrumentos financieros y contribuir así a la realización de los objetivos fijados en los arts. 130.A y 130.C del nuevo Título V.

Como cumplimiento de dicho mandato, la Comisión presentó al Consejo una propuesta de Reglamento-Marco de Reforma de los Fondos estructurales el 5 de agosto de 1987.

8. ANÁLISIS DE LA REFORMA

En la reforma de los Fondos Estructurales se prevén cuatro grandes líneas de actuación, por parte de la Comunidad:

- I.—Concentrar la acción de los Fondos en objetivos precisos.
- II.—Dotar a los Fondos de recursos financieros adecuados.
- III.—Establecer un nuevo método de acción basado en la complementariedad, cooperación y programación.
- IV.—Simplificar y coordinar mejor.

El análisis concreto de cada una de ellas nos dará una visión de conjunto de los fines que se persiguen con esta importante reforma:

8.1. Concentrar la acción de los Fondos en objetivos precisos

A) Cinco objetivos prioritarios

La comisión ha seleccionado cinco objetivos prioritarios en torno a los cuales deberán articularse las intervenciones de los Fondos, el Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros.

Estos objetivos son los siguientes (art. 1):

- (1) – La recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo.
- (2) – La reconversión de las zonas industrializadas en declive.
- (3) – La lucha contra el paro de larga duración.
- (4) – La integración profesional de los jóvenes.
- (5) – La adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo de las zonas rurales.

Los Fondos estructurales, ateniéndose cada uno de ellos a las disposiciones específicas que los rigen, contribuirán a realizar los objetivos del 1 al 5 según la distribución siguiente (art. 2):

Objetivo núm. 1: FEDER, FEOGA, «Orientación», FSE.

Objetivo núm. 2: FEDER, FSE.

Objetivo núm. 3: FSE.

Objetivo núm. 4: FSE.

Objetivo: núm. 5: FEOGA, «Orientación», FSE, FEDER.

B) Criterios de elegibilidad exigentes

Los criterios de elegibilidad que aparecen en Reglamento-Marco son de dos tipos: geográfico y funcional.

1. La concentración geográfica

El criterio de elegibilidad se especifica para tres de los cinco objetivos prioritarios:

1.1. Las regiones con menos nivel de desarrollo

Las regiones elegibles son aquellas cuyo PIB/habitante en el nivel

administrativo NUTS II, en paridad de poder adquisitivo, es inferior al 75 por 100 del valor medio de la Comunidad. Estas regiones que suponen un 20 por 100 de la población total de la Comunidad, podrán llegar a recibir hasta el 80 por 100 de la dotación del FEDER.

1.2. *Las zonas industrializadas en declive (art. 9)*

Son aquellas que se caracterizan por un elevado índice de desempleo y graves problemas industriales.

Con la reforma se pretende que las intervenciones comunitarias se produzcan en un espacio territorial delimitado que permita una concentración y una utilización racional de los recursos. Estas zonas de intervención se definirán de forma selectiva.

La intervención comunitaria se centrará en las regiones, cuencas de empleo o comunidades urbanas afectadas gravemente por la desindustrialización; con la concentración se pretende revitalizar el tejido económico ayudando a las inversiones productivas, mediante la promoción de un ambiente favorable al desarrollo de nuevas actividades y mediante la formación profesional. Las subvenciones del FEDER y del FSE completarán los préstamos y recursos movilizados por la ingeniería financiera.

La acción comunitaria cubrirá de un 12 a un 15 por 100 de la población comunitaria.

1.3. *El desarrollo de las zonas rurales (art. 11)*

Objeto de la reforma de la PAC, recibirá el apoyo de la Comunidad según criterios que también perseguirán la oportuna concentración territorial.

2. *La concentración funcional*

Los otros objetivos propuestos afectan al conjunto de los Estados miembros. Su realización responderá a criterios precisos (art. 10):

2.1. *Lucha contra el paro de larga duración y de la integración profesional de los jóvenes:* será imprescindible practicar una selección rigurosa de las acciones. Se examinarán datos socioeconómicos objetivos y se definirán prioridades precisas.

2.2. En cuanto a la *adaptación de las estructuras agrarias*, la acción comunitaria se centrará en colectivos cuyos ingresos se vean más afectados. Se promoverán medidas relacionadas con la modernización y la racionalización de las explotaciones.

8.2. **Dotar a los fondos de los recursos financieros adecuados** (art. 12)

Para cumplir este objetivo la Comisión propone dos medidas: la duplicación de los recursos presupuestarios de los Fondos y la mejor utilización de cada ECU.

1. *La duplicación de los Fondos*

Significa que los créditos de compromiso pasen de 7.000 a 14.000 millones de ECUS entre 1987 y 1992. La necesidad de este importante aumento se deriva en parte de las consecuencias de la ampliación de la Comunidad a España y Portugal, ya que según cálculos aproximativos en 1992 los gastos habrán aumentado aproximadamente un 40 por 100 en términos reales. Esto significaría un aumento del 16 al 25 por 100 de la parte correspondiente al presupuesto comunitario.

Las propuestas de la Comisión a favor de la duplicación de los Fondos se especifican para cada uno de los objetivos prioritarios:

1.1. *La recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo estructural*

Es un objetivo que tiende a contribuir al relanzamiento de la inversión productiva y a un aumento de la productividad a un ritmo superior a la media comunitaria.

La Comisión propone aumentar la ayuda presupuestaria de los Fondos estructurales, que deberá ascender al menos al 2 por 100 del PIB total de la Comunidad.

Para facilitar la programación de las intervenciones en las regiones afectadas, la Comisión establecerá para un período de tres años y a título indicativo, la repartición por Estados miembros del 75 por 100 de los créditos de compromiso destinados al objetivo de recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo. Esta repartición se basará en criterios socio-económicos caracterizadores del retraso estructural. El Estado miembro y la Comisión asegurarán el ritmo y la calidad de la financiación que se propongan.

1.2. *La reconversión de las zonas industrializadas en declive*

Numerosas regiones de la Comunidad sufren una profunda crisis industrial especialmente en sectores como la siderurgia, el carbón o la industria textil. La Comisión propone una política de regulación y ayuda a la reestructuración.

1.3. *Ayuda a los parados de larga duración y a la integración profesional de los jóvenes*

De 5 a 6 millones de personas se encuentran sin trabajo desde hace más de un año. 5,5 millones de jóvenes menores de 25 años están en paro con y sin cualificación profesional.

La Comisión propone un aumento sustancial de los recursos destinados a la tarea de reinserción de los parados y de formación profesional de los jóvenes.

1.4. *La adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo de las zonas rurales*

Se pretende una intensificación de las ayudas impulsando así las actividades de reconversión y de promoción económica de las zonas rurales. Se dará importancia prioritaria a las infraestructuras. La promoción de actividades no agrarias y las necesidades de formación en el sector agrícola.

2. *La utilización mejor de cada ECU*

Se pretende introducir flexibilidad en la reglamentación de los Fondos para conseguir que sus intervenciones sean las más razonables y económicas en relación a las necesidades planteadas. La Comisión propone:

- 2.1. Una participación financiera modulada.
- 2.2. La combinación subvenciones-préstamos.
- 2.3. Una mejor asignación de recursos.

2.1. *Participación financiera modulada*

La Comisión se propone aumentar la relación coste-eficacia de las intervenciones estructurales. Para ello propone que se tengan en cuenta elementos tales como la gravedad de los problemas, la capacidad financiera del estado miembro afectado o el interés especial de una medida desde el punto de vista comunitario.

2.2. *Combinación subvenciones-préstamos*

Los Fondos deberán poder ofrecer toda la gama de modos de financiación adecuados a la naturaleza de las operaciones y proyectos.

Para los proyectos de inversión que puedan ser financiados conjuntamente por un préstamo y una subvención se propondrán normas reguladoras. La intervención en forma de subvención tendrá un tope máximo que será modulado según la categoría de los proyectos.

2.3. La asignación de los recursos

La Comisión enfoca la asignación de los recursos ante la perspectiva de una duplicación de los Fondos con una triple vertiente: reparto entre los objetivos prioritarios, entre los Estados miembros y entre los Fondos estructurales.

El reparto de los recursos entre los objetivos responde directamente al punto de vista de la Comisión sobre el fortalecimiento de la cohesión económica y social.

La Comisión propone que se refuerce la parte esencial de los recursos disponibles ya destinados a la intervención estructural a favor de regiones con menos nivel de desarrollo, que constituye el principal envite de la cohesión.

Se trata, pues, de paliar la debilidad de los medios financieros, administrativos y técnicos de los Estados miembros y de las regiones interesados.

Para ello, la Comisión propone que la tasa de aumento de dichos recursos sea por lo menos igual a la tasa de aumento del conjunto de los créditos correspondientes a los fondos estructurales.

Por lo que respecta al reparto de los recursos entre los Estados miembros, la Comisión se opone en principio a la asignación previa de los créditos presupuestarios. No obstante, considera que para la realización del objetivo núm. 1 es conveniente realizar un reparto indicativo entre los países interesados. Este reparto indicativo supondrá unos recursos mínimos, cifrados en el 75 por 100 de la dotación global asignada al objetivo núm. 1, y se basará en datos objetivos que den la medida del atraso estructural de dichas regiones.

Se trata de garantizar a los países beneficiarios una cierta previsión del apoyo comunitario, condición importante para que puedan llevar a cabo su estrategia de desarrollo.

Con los créditos restantes, que ascienden al 25 por 100 de la dotación global asignada al objetivo núm. 1, la Comisión quiere favorecer las acciones con un marcado carácter comunitario. En general, teniendo en cuenta el conjunto de los objetivos previstos, la Comisión desea promover acciones que presenten un interés especial desde el punto de vista comunitario, en particular acciones transfronterizas o que favorezcan la cooperación entre Estados miembros o la difusión de experiencias innovadoras.

Finalmente, el reparto de los recursos entre los Fondos, en función de sus características específicas, permitirá encauzar el apoyo comunitario hacia los beneficiarios.

Las características del desarrollo de las regiones atrasadas, en particular sus necesidades de infraestructuras, favorecen una participación intensa del FEDER en la realización del objetivo núm. 1. Por ello, la Comisión propone que se dedique a su realización, de aquí a 1992, hasta el 80 por 100 de los

créditos de compromiso de dicho Fondo. El FEDER intervendrá en la cofinanciación de todas las inversiones de las que da cuenta el actual Reglamento.

La Comisión considera que las características de las regiones industriales en declive hacen necesario dedicar principalmente los medios a las inversiones productivas y a la valorización de los recursos humanos. Por ello, la ayuda económica del FSE a dichas regiones, mediante la adaptación de las cualificaciones al desarrollo tecnológico y a las necesidades de las nuevas empresas, deberá ser relativamente importante. El FEDER financiará fundamentalmente en estas regiones inversiones productivas y de desarrollo del potencial endógeno.

En lo que respecta al desarrollo de las zonas rurales (objetivo núm. 5), el FEOGA-Orientación será el principal impulsor del desarrollo y de la reconversión, aunque el FSE y el FEDER también aportarán su ayuda. El FEDER financiará fundamentalmente acciones en favor de la creación de empleos alternativos.

8.3. Un nuevo método de acción: complementariedad, cooperación, programación (art. 4)

La Comisión propugna un nuevo método, basado en los tres conceptos siguientes: complementariedad, cooperación, programación.

La complementariedad

Teniendo en cuenta las prioridades que se fija la Comunidad, así como la limitación de sus posibilidades presupuestarias, la Comisión tendrá que mantener una estrecha concertación con los Estados miembros que haga posible un reparto de funciones entre la Comunidad y el nivel nacional.

La cooperación

La Comisión desea que la concertación anteriormente mencionada sea el soporte de una auténtica cooperación, a todos los niveles, desde la preparación de las intervenciones hasta la evaluación de los resultados, pasando por las diferentes etapas de su puesta en práctica.

La programación

La programación no sólo proporcionará a la intervención comunitaria una profundidad y una amplitud suficientes sino también una mayor flexibilidad. La acción comunitaria, al abarcar un período plurianual y al

permitir la acción conjunta de los Fondos, del BEI y de los demás instrumentos financieros, corresponderá mejor a la evolución de las realidades económicas y sociales. Desde el punto de vista de la gestión, la programación y la progresiva desaparición de la intervención comunitaria mediante pequeños proyectos permitirán obtener una visión de conjunto coherente, a medio plazo, de las acciones correspondientes a cada uno de los objetivos prioritarios y determinar un marco para la coordinación de dichas acciones.

8.4. La acción comunitaria se establece a tres niveles

a) Los Estados miembros presentan planes en los que explican su política y definen sus intenciones.

b) La Comisión examina dichos planes y determina en concertación con los Estados miembros y, en su caso con las autoridades regionales y locales las directrices de la ayuda técnica y financiera de la Comunidad.

Esta respuesta de la Comisión a los planes de los Estados miembros constituirá el marco comunitario de apoyo que reflejará el carácter prioritario de las líneas de desarrollo o de las acciones de reconversión propuestas por los Estados miembros a la vista de las prioridades comunitarias. Abarcará un período plurianual. Señalará para cada objetivo las medidas que serán financiadas. Permitirá identificar los fondos que intervendrán, la ayuda que se requerirá y los medios financieros necesarios.

c) En cuanto a las propias intervenciones, la Comisión propone que se dé preferencia, para cada objetivo, a los programas operativos. No obstante, prevé otras formas posibles de intervención: subvenciones globales, cofinanciación de un régimen de ayudas, cofinanciación de grandes proyectos, así como un amplio abanico de técnicas relacionadas con las actividades de préstamo o con la ingeniería financiera.

La ejecución de programas operativos implica una intensificación del seguimiento y de la evaluación.

8.5. Simplificar para coordinar mejor

La gestión por objetivos, la programación y la instauración de una cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales, regionales y locales permiten simplificar el funcionamiento del conjunto de intervenciones estructurales.

Simplificar no significa descuidar; la Comunidad tiene que ser capaz de ofrecer una asistencia técnica a los Estados, vigilará para que exista una coherencia global en la acción de los Fondos y poder así poner en práctica una gestión presupuestaria plurianual de los mismos.

La Comisión no pretende proponer una modificación sustancial de los

principios y normas que rigen el presupuesto, pero propondrá disposiciones para que el Consejo le confíe el poder de velar por el reparto de las orientaciones financieras derivadas del Reglamento-marco.

La adopción de disposiciones comunes deberá facilitar el desarrollo de la ejecución presupuestaria. Actualmente existe una gran disparidad entre los Fondos. Si se corrigen las diferencias en el sistema de establecimiento de Compromisos, si se tiende hacia una gestión más centrada en los programas operativos se logrará una sensible mejora. Para conseguirla la Comisión quiere lograr un sistema que proporcione al mismo tiempo flexibilidad y disciplina para evitar una excesiva concentración de operaciones de compromiso y pago al final del ejercicio.

También se pretende coordinar mejor la gestión de anticipos, entregas a cuenta y pago de saldos.

Abarcará un período plurianual. Señalará para cada objetivo las medidas que serán financiadas. permitirá identificar los fondos que intervendrán, la ayuda que se requerirá y los medios financieros necesarios.

Tiene también la intención de armonizar, entre los tres Fondos, las condiciones de liberación y posibilidades de reutilización de los llamados «compromisos dormidos».

Poner en práctica análisis de eficacia de las operaciones que lleva a cabo es otro de los objetivos de la Comunidad.

Finalmente, la Comisión se propone incluir en la normativa de los fondos el principio de expresar en ECUS los derechos y obligaciones financieras de la Comunidad.