

**POLITICA REGIONAL
EN 1989
INFORME ANUAL**

Depósito Legal: M-17574-1990
I.S.B.N.: 84-7196-832-0
N.I.P.O.: 101-90-289-6
Imprime: V.A. Impresores, S.A.

INDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCION	7
Capítulo I. La política regional en los años ochenta: breve panorámica general ..	9
I.1. La política regional en España durante los años ochenta y sus principales instrumentos	11
I.2. La política regional de la CEE y la reforma de los fondos estructurales	31
Capítulo II. Planificación y política regional en 1989: los Planes de Desarrollo, de Reconversión Regional y Social y de Desarrollo de Zonas Rurales	39
II.1. Las iniciativas de planificación regional en 1989	41
II.2. Directrices estratégicas de la política y la planificación regional	43
II.3. El Plan de Desarrollo Regional de España 1989/93. Objetivos y ejes de actuación	55
II.4. El Plan de Reconversión Regional y Social 1989/93	64
II.5. El Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España	75
Capítulo III. Los Marcos de Apoyo Comunitario	85
III.1. La naturaleza de los Marcos de Apoyo Comunitario	87
III.2. El MAC para las regiones españolas del Objetivo n.º 1	88
III.3. El MAC para las regiones y zonas españolas afectadas por el Objetivo n.º 2	97

Capítulo IV.	Programas de finalidad regional a cofinanciar por la CEE	111
IV.1.	Programas Comunitarios	115
IV.2.	Programas Nacionales de Interés Comunitario	131
IV.3.	Operaciones Integradas de Desarrollo	153
IV.4.	Programas Operativos	167
Capítulo V.	La gestión del FEDER: Balance de intervenciones en el período 1986-1989	181
V.1.	El FEDER como instrumento de política regional: características de su gestión	183
V.2.	Compromisos del FEDER en el período 1986/89	184
V.3.	Pagos del FEDER en el período 1986/89	194
V.4.	La ejecución de los programas con financiación del FEDER	196
Capítulo VI.	El FCI: evolución y reforma	203
VI.1.	El FCI: su evolución y problemática	205
VI.2.	La reforma del FCI: Características	214
VI.3.	Aplicaciones del FCI en 1989: distribución institucional y áreas de inversión	220
Capítulo VII.	El Sistema de Incentivos económicos regionales: evolución reciente ...	227
VII.1.	Delimitación y regulación de las zonas promocionables	230
VII.2.	Situación acumulada de los Incentivos económicos regionales a 31-12-89	237
VII.3.	Análisis de las realizaciones en 1989	239
VII.4.	<i>Algunas consideraciones respecto a la reciente evolución de los incentivos regionales =</i>	<i>246</i>

INTRODUCCION

El presente informe es el primero de una publicación de carácter anual que dará cuenta de las iniciativas y actuaciones que en materia de política regional tengan lugar cada año. Vendrá referido, fundamentalmente, a aquellas que por su naturaleza estén en el ámbito de las competencias del Ministerio de Economía y Hacienda, aunque también, y a fin de ofrecer una visión de conjunto, recoja algunos aspectos considerados esenciales de las que en esa materia realicen otros departamentos ministeriales y organismos públicos. Dado que algunos de estos últimos publican informes o memorias anuales detallados en relación a las actuaciones de su competencia, lo que al respecto se recoja en este informe tendrá un carácter sumario y únicamente hará referencia a aquello que se considere imprescindible en aras de la visión de conjunto anteriormente aludida.

Los futuros informes se circunscribirán estrictamente a las iniciativas y actuaciones que hayan tenido lugar en el año concreto al que aquellos vengán referidos. Sin embargo, en el caso presente, dado que se trata del primero que se elabora y qué, en diferentes momentos a lo largo de los años 80, han ido poniéndose en marcha algunos de los principales instrumentos en los que hoy se apoya la política regional (FCI, FEDER, y nuevo Sistema de Incentivos Regionales), parecía necesario hacer referencia a iniciativas y realizaciones anteriores al año 1989. Por ello, además de incluir un capítulo primero en el que se presenta una breve panorámica general de la política regional y de la evolución de sus principales instrumentos en la década de los 80, en los capítulos restantes se incluyen referencias y descripciones detalladas de todas aquellas iniciativas y actuaciones cronológicamente anteriores a 1989 que resulten de interés para situar adecuadamente el estado actual de la política regional.

El presente informe consta de seis capítulos. El capítulo primero contiene, como ya se ha indicado, una breve panorámica de la evolución de la política regional en los años 80 que puede servir de introducción a los restantes.

Los capítulos segundo y tercero recogen, con un considerable grado de detalle, la descripción de dos acontecimientos relevantes para la política regional que han tenido lugar en 1989.

El primero de ellos se refiere a las iniciativas desarrolladas en el área de la planificación regional por parte de la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda. Estas iniciativas se concretaron, básicamente, en la coordinación y elaboración de los Planes de Desarrollo Regional y de Reversión Regional y Social de España 1989/93 que fueron aprobados por el Gobierno en los meses de marzo y junio de 1989 y presentados a la Comisión de la CEE por ser ello un requisito para acceder a los Fondos Estructurales Europeos. Estos planes, cuya elaboración no hubiera sido posible sin la eficaz colaboración de la Secretaría General de Empleo y Relaciones laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y también de la Secretaría General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en tanto que gestores del Fondo Social Europeo y del FEOGA-orientación, constituyen un considerable esfuerzo, del que han participado asimismo las Administraciones Autonómicas, para orientar y articular coherentemente las futuras actuaciones de política regional.

El capítulo tercero trata de la negociación con la Comisión de la CEE y del establecimiento por parte de ésta de los denominados «Marcos de Apoyo Comunitario» en los que se determinan la programación y los compromisos financieros de la Comunidad con España durante los próximos cinco años en materia de fondos estructurales aplicables a objetivos de política regional.

También inscrito en el área de la planificación regional, el capítulo cuarto está dedicado a describir los programas concretos de tipo regional que han sido elaborados en los últimos tres años y que se benefician, o pueden beneficiarse en el futuro, de financiación comunitaria.

Los capítulos quinto y sexto recogen la evolución y problemática experimentada, por dos instrumentos tan relevantes para la política regional como son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.). El detalle de como se ha articulado la utilización del FEDER desde la perspectiva de la política regional y la problemática del FCI, que ha conducido a plantear su reforma, son dos temas de indudable interés y actualidad en relación a estos dos instrumentos de la política regional, cuya administración y gestión corresponde a la Secretaría General de Planificación y Presupuestos de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Por último, el capítulo séptimo está dedicado a describir la evolución reciente de un instrumento complementario de los anteriores (FEDER y FCI): el Sistema de Incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, cuya administración y gestión corresponde a la Dirección General de Incentivos Regionales de la Secretaría de Estado de Economía, sin cuya colaboración este informe no podría haber incluido un aspecto tan significativo a la hora de completar una panorámica general de la política regional.

CAPITULO I

LA POLITICA REGIONAL EN LOS AÑOS OCHENTA: BREVE PANORAMICA GENERAL

En este capítulo, como se ha señalado ya en la introducción al informe, se ofrece una visión panorámica de los aspectos más relevantes de la política regional en España durante el último decenio, así como una descripción sucinta de la naturaleza de la nueva política regional comunitaria como consecuencia de la reforma de los fondos estructurales y su incidencia en la presente y futura política regional española.

I.1. LA POLÍTICA REGIONAL EN ESPAÑA DURANTE LOS AÑOS OCHENTA Y SUS PRINCIPALES INSTRUMENTOS

La primera mitad de la década de los años ochenta ha venido muy marcada, en lo que se refiere a las prioridades de la política económica, por el protagonismo desempeñado por las políticas de ajuste. En España, dadas las especialmente graves repercusiones de la crisis económica, dichas políticas, si bien con un cierto retraso en relación a su adopción por otros países, han revestido una notable intensidad. Los crónicos desequilibrios básicos de la economía española, soterrados en la etapa de expansión de los sesenta y primeros setenta, se agudizaron y afloraron de manera espectacular como consecuencia de la crisis económica internacional, y fueron afrontados mediante severas políticas de ajuste. Durante ese período, otras políticas, como es el caso de la política regional, pasaron a ocupar un plano muy secundario, al menos en relación al que —a un nivel más declarativo que real— había desempeñado en los años sesenta y primeros de la década de los setenta.

Aún así, la política regional y la acción de los instrumentos en que la misma se materializa no abandonaron totalmente la escena. En síntesis, se puede decir que durante la primera mitad de los años ochenta:

- Continuaron funcionando, bien es verdad que en algún caso por razones de pura inercia, determinados instrumentos de política regional que estaban en acción desde la década anterior.

Básicamente, dichos instrumentos fueron las complejas y heterogéneas figuras de incentivos regionales a la localización productiva, las Sociedades de Desarrollo Regional (SODI), y, con alguna modificación, el Sistema de Planes Provinciales y Comarcales.

- Se articularon medidas puntuales y muy limitadas temporalmente que estaban destinadas a paliar los impactos territoriales más acusados de la crisis y de las políticas de ajuste industrial, como fue el caso de las Zonas de Urgente Industrialización.
- Se pusieron en marcha los nuevos instrumentos de actuación de finalidad regional que en la actualidad constituyen los pilares básicos sobre los que se articula la política regional (FCI, FEDER y nuevo Sistema de Incentivos Regionales).

I.1.1. LOS INSTRUMENTOS HEREDADOS DE LOS AÑOS SETENTA

Los más tradicionales de entre los mismos, hoy ya sustituidos por un nuevo sistema regulador, fueron las muy diversas figuras de *incentivos regionales* dirigidos a favorecer la localización de distintos tipos de inversión productiva en determinados territorios. A partir de la normativa básica de los artículos 4 y concordantes de la Ley 152/1963 de Industrias de Interés Preferente, y de los artículos 36 a 45 del Texto Refundido de la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972, fueron surgiendo las figuras de los Polos de Promoción, los Polos de Desarrollo, las Zonas y Polígonos de Preferente Localización Industrial, las Grandes Areas de Expansión Industrial y otras figuras de menor entidad. Dadas las conocidas características de estos incentivos y la información que respecto a su evolución e incidencia se ha venido reflejando, tanto en los Informes Anuales del Ministerio de Industria y Energía, como en los de otros departamentos ministeriales y organismos oficiales, no parece preciso insistir al respecto en el presente informe, aunque sí debe señalarse que, en conjunto, el montante de recursos dedicados a incentivos regionales era muy inferior al destinado a este mismo fin en otros países europeos. Únicamente, conviene reiterar el mantenimiento de su utilización durante la presente década hasta el momento de la entrada en funcionamiento del nuevo sistema de incentivos regionales derivado de la Ley 50/1985 de 27 de diciembre, que vino a sustituir a dichas figuras, intentando racionalizar este tipo de instrumento de la política regional, y al que se hará referencia posteriormente.

Otro instrumento cuyo origen se sitúa en la pasada década es el genéricamente denominado «*Sistema de Planes Provinciales*». Habiendo actuado sin interrupción durante toda la década de los ochenta, sigue representando en la actualidad un notable papel entre el conjunto de intervenciones del sector público en materia territorial. En puridad, por su naturaleza y finalidad no es estrictamente un instrumento exclusivo y diferenciado de política regional, pero, no obstante, en su dimensión práctica, presenta rasgos y responde a objetivos de carácter territorial estrechamente imbricados con los que se persiguen con dicha política.

Así, por ejemplo, el montante de recursos del Estado que en forma de subvenciones se dirige a cofinanciar la ejecución de planes provinciales se distribuye entre las distintas provincias en función

de una serie de variables seleccionadas (población, superficie, número de viviendas sin agua, saneamiento o electricidad, número de núcleos de población, paro, red viaria, renta, capacidad financiera de los municipios) que permiten que dicha distribución se realice con criterios objetivos de selectividad territorial. De igual modo, los Planes Comarcales se llevan a cabo únicamente en comarcas previamente declaradas por el gobierno como de «Acción Especial», en base a criterios de selección establecidos teniendo en cuenta la renta per cápita; la demografía y movimientos migratorios; la dotación en infraestructuras básicas como agua y electricidad; el nivel de prestación de servicios públicos esenciales, las posibilidades presupuestarias de los municipios que la componen, etc.

En términos muy sucintos, bajo el referido sistema se han integrado tres modalidades distintas de actuación en materia de inversiones en infraestructuras y equipamientos básicos, realizadas por el Estado en colaboración con las Corporaciones Locales (Ayuntamientos y Diputaciones). Dichas modalidades han sido los propios Planes Provinciales, los Planes Comarcales, y las obras en régimen de Acción Comunitaria (integradas a partir de 1984 en los Planes Provinciales), a los que habría que añadir, a partir de 1988, algunas otras actuaciones (equipamientos a municipios de más de 20.000 habitantes, instalaciones culturales y mejora y conservación de la red viaria local), de menor importancia cuantitativa. Este conjunto de acciones, encaminadas a la provisión de infraestructuras básicas, están fundamentadas en la Ley del Estatuto de Régimen Local, de 19 de noviembre de 1975, sustituida posteriormente por la Ley de 1985 reguladora de las Bases de Régimen Local. En su desarrollo, constituye un momento clave la creación, en junio de 1979, de la Comisión Nacional de Colaboración del Estado con las Corporaciones Locales y, asimismo, en lo que se refiere más concretamente a los Planes Provinciales, tiene especial significación el Real Decreto de Presidencia del Gobierno n.º 1673/81, de 3 de julio. En el mismo se fijó el tipo de infraestructuras a realizar dentro de los Planes, suprimiendo la excepcionalidad para realizar obras en municipios de más de 20.000 habitantes y estableciendo el mínimo de participación de las Comunidades Locales en la financiación de las mismas.

Como ya se ha indicado, este instrumento ha continuado siendo intensamente utilizado a lo largo de toda la década y ha implicado la puesta en juego por parte del Estado y de las Corporaciones Locales de importantes recursos financieros. El detalle de dicha evolución puede analizarse en base a las Memorias Anuales de la Dirección General de Cooperación Local (Ministerio de Administraciones Territoriales) hasta 1987, y, a partir de ese año, en las correspondientes a la Dirección General de Análisis Económico Territorial del Ministerio para las Administraciones Públicas. En términos sumarios, debe destacarse que, entre 1980 y 1989, las inversiones a través de los Planes Provinciales (incorporando a partir de 1984 las correspondientes a la Acción Comunitaria) han alcanzado el medio billón de pesetas, manteniendo una constante progresión a lo largo del período. Por su parte, las correspondientes a los Planes Comarcales supusieron en dicho período 155.000 millones de pesetas, si bien su comportamiento, a excepción del importante salto adelante experimentado en 1981, ha sido mucho menos expansivo. El total acumulado de las inversiones correspondientes a ambos tipos de planes, incluyendo las Acciones Comunitarias entre 1980 y 1983, ascendió, a 676.789 millones de pesetas en el conjunto de la década (ver cuadro I.1).

Andalucía, Castilla y León y Galicia han sido las Comunidades Autónomas cuyos municipios y comarcas han absorbido mayores porcentajes de dichas inversiones (un 16,8, 15,2 y 14,4 por ciento,

respectivamente). En conjunto, en las ocho CC.AA. con menor renta por habitante se ha concentrado el 67 por ciento de las inversiones realizadas, mientras las nueve restantes han absorbido el 23 por ciento. Si partimos del principio, generalmente compartido, de que la eficacia de los instrumentos de la política regional depende, no solamente, pero sí de manera considerable, de su utilización con arreglo a criterios de selectividad territorial y concentración de las actuaciones, parece claro que el Sistema de Planes Provinciales y Comarcales ha venido desempeñando un papel positivo al respecto durante los ochenta.

Cuadro I.1.
PLANES PROVINCIALES Y COMARCALES:
DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS INVERSIONES
 (En millones de pesetas)

Regiones	Total 1980-89	%	1989	%
Andalucía	113.783,2	16,8	13.663,4	17,8
Aragón	31.291,4	4,6	3.988,7	5,2
Asturias	15.662,5	2,3	1.770,3	2,3
Baleares	11.022,1	1,6	1.987,2	2,6
Canarias	29.402,5	4,3	2.620,2	3,4
Cantabria	13.060,0	1,9	1.372,4	1,8
Castilla y León	102.985,3	15,2	9.440,2	12,3
Castilla-La Mancha	59.441,2	8,8	6.111,6	8,0
Cataluña	52.850,2	7,8	9.364,6	12,2
Comunidad Valenciana	56.561,9	8,4	5.669,8	7,4
Extremadura	50.074,7	7,4	4.537,6	5,9
Galicia	97.692,6	14,4	11.786,0	15,3
Madrid	10.341,5	1,5	1.625,0	2,1
Murcia	13.851,9	2,0	1.296,8	1,7
Navarra	4.529,7	0,7	366,5	0,5
País Vasco	1.737,0	0,3	—	—
Rioja (La)	11.341,8	1,7	1.097,2	1,4
Ceuta y Melilla	1.159,8	0,2	111,4	0,1
TOTAL	676.789,2	100,0	76.808,9	100,0

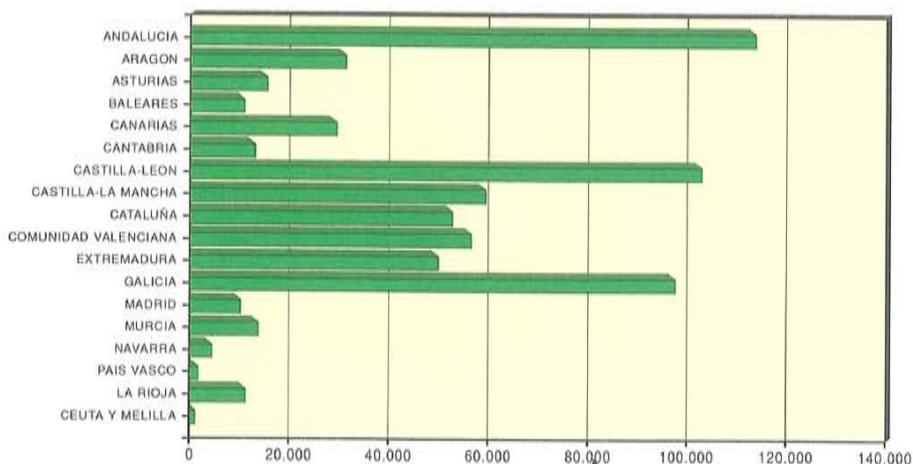
Fuente: D.G. de Análisis Económico Territorial (Ministerio para las Administraciones Públicas).

* Incluye Inversiones de Acción Comunitaria 1980-1983.

Un tercer instrumento de la política de desarrollo regional puesto en marcha durante los años setenta y que ha continuado operando en la década posterior han sido las *Sociedades de Desarrollo Industrial (SODI)*. La primera de las creadas fue SODIGA (Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia) en 1972. A ella vinieron a unirse después SODIAN (Andalucía), SODICAN (Canarias) y SODIEX (Extremadura) en 1977; SODICAL (Castilla y León) y SODICAMAN (Castilla-La Mancha) en 1981, y SODIAR (Aragón) en 1983. Posteriormente y con un carácter similar, en 1988 ha sido constituida en Asturias SODECO (Sociedad para el Desarrollo de las Comarcas Mineras), que además de las funciones clásicas de las SODI, tiene encomendadas la creación de suelo industrial en la

**PLANES PROVINCIALES Y COMARCALES
INVERSION ACUMULADA 1980 - 1989
(Distribución por Comunidades Autónomas)**

(Millones de pesetas)



cuencas mineras y la realización de actividades de formación laboral. En su capital social (500 millones de pesetas) participan al 50 por ciento HUNOSA y el Principado de Asturias a través de la Sociedad Regional de Promoción.

Las SODI son sociedades públicas (en todas ellas participa mayoritariamente el Instituto Nacional de Industria) cuyo fin es colaborar al desarrollo industrial de regiones deprimidas. Para ello, promocionan la actividad industrial por la vía de participación accionaria minoritaria y temporal en empresas industriales ejercen actuaciones de mediación financiera a medio y largo plazo, y prestan servicios de distinta índole a las empresas.

Hasta finales de 1988, las SODI han participado en un total de 504 empresas, pertenecientes a diferentes sectores industriales, destacando al efecto (ver cuadro I.2) las participaciones en empresas correspondientes a los subsectores de Industrias alimentarias (un 17,5 por ciento del total), Transformados metálicos (12,7%), Materiales para la construcción (7,5%) y Servicios a empresas industriales, turísticas, etc. (13,3 por ciento). Los niveles de especialización sectorial de las participaciones de las diferentes SODI pueden analizarse, asimismo, a partir del mencionado cuadro.

Como se ha indicado, las SODI han participado, a lo largo de su período de vigencia, en 504 empresas. Las inversiones que han supuesto dichas participaciones alcanzan la cifra de 19.395 millones de pesetas (para el período comprendido entre 1977/1988), mientras que las inversiones realizadas durante ese período por las empresas participadas ascendió a 125.214 millones de pesetas y el número de empleos directos generados a través de dichas inversiones se sitúa en torno a los 20.000 puestos

Cuadro I.2
NUMERO DE EMPRESAS PARTICIPADAS EN LAS SODI
 Por sectores desde su origen hasta 1988

SECTORES	SODIGA		SODIAN		SODICAN		SODIEX		SODICAL		SODICAMAN		SODIAR		TOTAL	
	N.º Emp.	%	N.º Emp.	%	N.º Emp.	%	N.º Emp.	%								
Agropecuaria	14	11,3	13	7,7	9	18,8	10	13,7	8	22,9	4	15,4	1	3,4	59	11,7
Ind. Extractivas y Derivadas	6	4,8	7	4,1	—	—	6	8,2	4	11,4	1	3,8	—	—	24	4,8
Siderurgia	2	1,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2	0,4
Químicas	5	4,0	5	3,0	—	—	1	1,4	—	—	2	7,7	1	3,4	14	2,8
Transform. Metálicos	14	11,3	26	15,4	3	6,3	10	13,7	4	11,4	2	7,7	5	17,2	64	12,7
Electric. y Electrón.	6	4,8	13	7,7	1	2,1	3	4,1	3	8,6	2	7,7	6	20,7	34	6,7
Construc. Vehículos	13	10,5	4	2,4	—	—	1	1,4	—	—	1	3,8	2	6,9	21	4,2
Ind. Prod. Alimenticios	21	16,9	29	17,2	10	20,8	15	20,5	3	8,6	7	26,9	3	10,3	88	17,5
Textil, Confec., Cuero y Calzado	2	1,6	6	3,6	1	2,1	2	2,7	1	2,9	2	7,7	—	—	14	2,8
Madera y Corcho	7	5,6	6	3,6	1	2,1	4	5,5	2	5,7	—	—	—	—	20	4,0
Papel, Artes Graf. y Edic.	1	0,8	5	3,0	3	6,3	—	—	—	—	—	—	—	9	1,8	
Caucho y Mater. Plást.	11	8,9	1	0,6	2	4,2	1	1,4	3	8,6	—	—	2	6,9	20	4,0
Otras Indust. Manuf.	—	—	1	0,6	—	—	—	—	1	2,9	—	—	2	6,9	4	0,8
Material para Constr.	5	4,0	13	7,7	5	10,4	8	11,0	1	2,9	2	7,7	4	13,8	38	7,5
Comercio	5	4,0	9	5,3	2	4,2	4	5,5	2	5,7	—	—	—	—	22	4,4
Transportes	—	—	3	1,8	1	2,1	—	—	—	—	—	—	—	—	4	0,8
Servicios	12	9,7	28	16,6	10	20,8	8	11,0	3	8,6	3	11,5	3	10,3	67	13,3
Total	124	100,0	169	100,0	48	100,0	73	100,0	35	100,0	26	100,0	29	100,0	504	100

Fuente: INI.

de trabajo. Entre SODIGA, SODIAN y SODIEX absorben el 70 por ciento de las inversiones en participación realizadas por el conjunto de las SODI y más del 80% de las inversiones realizadas y empleos creados por el total de empresas en las que ha existido participación.

I.1.2. INSTRUMENTOS DIRIGIDOS A PALIAR LOS IMPACTOS TERRITORIALES MAS GRAVES DE LA CRISIS Y DEL AJUSTE INDUSTRIAL (Z.U.R.)

La crisis industrial y el ajuste derivado de la aplicación de la política de reconversión industrial tuvo un considerable impacto en términos de destrucción de empleo y de debilitamiento del tejido industrial. Este impacto, dada la fuerte concentración territorial de las industrias más afectadas por la crisis y por la política de reconversión, fue especialmente acusado en determinadas áreas geográficas de escasa extensión territorial. Las Zonas de Urgente Reindustrialización (Z.U.R.), contempladas en la Ley de Reconversión y Reindustrialización de 1984, se concibieron como un instrumento de la política de reindustrialización orientada a impulsar, con carácter de urgencia, las inversiones necesarias para reconstruir el tejido industrial y reemplazar a trabajadores excedentes en esas áreas geográficas reducidas. A partir de dicha finalidad última, los proyectos e inversiones que se localizasen en las zonas definidas como de urgente reindustrialización gozaban de una serie de ayudas públicas que consistían, básicamente, en subvenciones, obtención preferente de crédito oficial, beneficios fiscales y acceso fácil al suelo industrial.

Con las Z.U.R., además del objetivo central de generar empleo y reconstruir el tejido industrial, se pretendió conseguir otros complementarios de alcance más amplio. Así, la estrategia de actuación se intentó orientar en el sentido de incentivar y priorizar la realización de inversiones en aquellos sectores y actividades con déficit de oferta regional o nacional, asegurando un nivel de competitividad internacional; de apoyar y potenciar las inversiones en sectores y actividades que permitieran aprovechar, en la medida de lo posible, las materias primas e inputs industriales generados en la propia región; de impulsar la diversificación industrial en aquellas zonas (por ejemplo Cádiz, Gijón, Ferrol) cuyas economías eran muy sensibles a las oscilaciones coyunturales de un determinado sector industrial, y de promocionar aquellos proyectos que daban lugar a unidades empresariales capaces para adaptarse con flexibilidad a las condiciones cambiantes de los mercados nacional e internacional.

En los primeros seis meses de 1985, se delimitaron las Z.U.R. de Asturias, Cádiz, Madrid, Nervión (Bilbao), Vigo, Ferrol y Barcelona. El período de vigencia para acogerse a los beneficios establecidos era, en principio, de dieciocho meses, aunque la posibilidad contemplada en la normativa reguladora de prolongar dicho período hasta tres años fue utilizada en todos los casos, prolongándose hasta junio de 1988 en el de aquellas zonas de delimitación y regulación más tardía.

El balance detallado sobre el desarrollo de este instrumento puede consultarse en los Informes anuales que sobre la Industria Española publica el Ministerio de Industria y Energía (ver los correspondientes a los años que van desde 1986 a 1989), pero no obstante y en síntesis, puede destacarse lo siguiente:

- Como se refleja en el cuadro I.3, el número de proyectos aprobados hasta el 30/9/1989 fue de 843; la inversión asociada a los mismos de 344.455,9 millones de pesetas; las subvenciones concedidas de 54.290,3 millones y el empleo directo previsto a crear con dichos proyectos 24.432 puestos de trabajo (1).

Cuadro I.3
PROYECTOS APROBADOS POR LAS COMISIONES GESTORAS DE LAS Z.U.R.

Z.U.R.	Proyectos		Inversión		Empleo directo creado		Subvención	
	N.º	%	(M. ptas)	%	N.º	%	(M. ptas)	%
Asturias	127	15,1	26.177,9	7,6	2.230	9,1	4.821,8	8,9
Barcelona	247	29,3	94.841,0	27,5	6.605	27,0	12.905,1	23,8
Cádiz	58	6,9	38.692,4	11,2	2.833	11,6	4.972,5	9,1
Galicia-Ferrol	64	7,6	20.278,2	5,9	2.101	8,6	4.478,2	8,2
Galicia-Vigo	132	15,6	17.604,8	5,1	2.225	9,1	3.572,5	6,6
Madrid	92	10,9	90.421,8	26,3	5.102	20,9	14.023,0	25,9
Nervión	123	14,6	56.439,8	16,4	3.336	13,7	9.517,2	17,5
TOTAL	843	100,0	344.455,9	100,0	24.432	100,0	54.290,3	100,0

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

- Como puede apreciarse, son las ZUR de Barcelona, Madrid y Bilbao aquellas que concentran una mayor proporción tanto de proyectos aprobados como de inversiones y empleo. El resto de las ZUR presentan una menor capacidad de atracción de inversiones y generación de empleo.
- El Cuadro I.4 recoge la distribución sectorial de los proyectos aprobados. Como se observa, en términos de inversión generada son los sectores de Fabricación de material eléctrico, Alimentación, bebidas y tabaco e Industria química los que concentraron la mayor parte del total: 18,2, 13,3 y 10,7 por ciento, respectivamente. El subsector de Vehículos de transporte, repuestos y otro material de transporte, Construcción de maquinaria, Fabricación de productos metálicos, Comercio, restaurantes y hostelería absorbieron también porcentajes de inversión destacados (9,3, 7,5, 7,2 y 5,8 por ciento). Revistiendo unas características similares la distribución del empleo previsto, puede considerarse que las Z.U.R. han contribuido en una medida no despreciable a facilitar la diversificación del tejido industrial de los territorios afectados.
- Las notables diferencias de las realizaciones en unas y otras zonas, pone de manifiesto que los mejores resultados se han producido en aquellas (Barcelona, Madrid y Bilbao) que, por su ubicación territorial, gozan de economías externas más sólidas, al estar enclavadas en regiones de elevada renta, pertenecientes, o estando próximas, a aquellas que, en general, pueden caracterizarse como más dinámicas y de desarrollo autosostenido (Madrid, Eje del Ebro y Cataluña en el eje Mediterráneo).

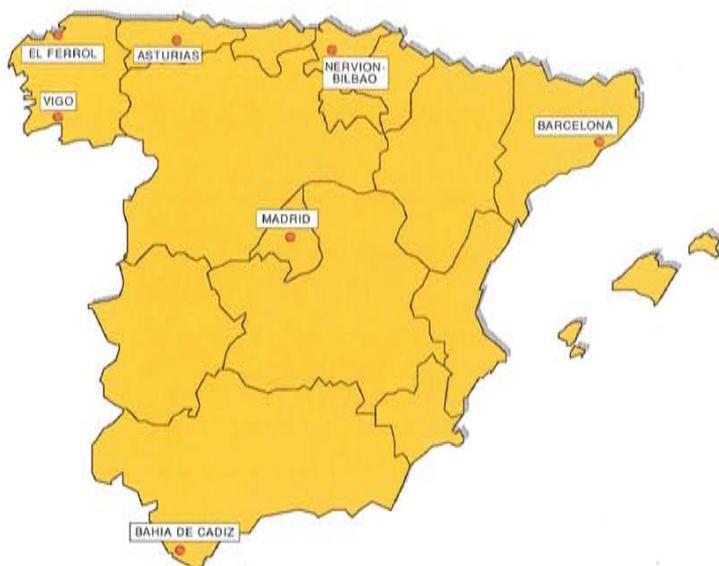
(1) Aunque la totalidad de las ZUR cerraron durante 1988 sus plazos de admisión de proyectos, las Comisiones Gestoras han continuado posteriormente examinando aquellos que fueron presentados en plazo.

Cuadro I.4
ZUR-DISTRIBUCION SECTORIAL DE LOS PROYECTOS APROBADOS HASTA EL 30.9.89

Sector	Proyectos		Inversión		Empleo creado	
	N.º	%	M. ptas.	%	N.º	%
Agricultura, ganadería, caza y pesca	14	1,7	1.783,0	0,5	139	0,6
Energía y agua	12	1,4	4.290,6	1,2	207	0,8
Extracción de minerales metálicos, producción y transformación de metales	24	2,8	5.576,5	1,6	473	1,9
Extracción e industrias minerales no metálicos	40	4,7	13.954,3	4,1	1.339	5,5
Industria química	63	7,5	36.804,3	10,7	1.414	5,8
Fabricación de productos metálicos	111	13,2	24.948,7	7,2	2.195	9,0
Construcción de maquinaria	71	8,4	25.787,6	7,5	2.160	8,9
Fabricación material eléctrico y electrónico	29	3,4	62.576,9	18,2	3.231	13,2
Vehículos de transporte, repuestos y otro material de transporte	36	4,3	32.200,9	9,3	2.041	8,3
Construcción naval, reparación y mantenimiento	17	2,0	4.442,5	1,3	677	2,8
Instrumentos de precisión, óptica, etc.	7	0,8	729,5	0,2	121	0,5
Alimentación, bebidas y tabaco	100	11,9	45.953,0	13,3	3.006	12,3
Textil y confección, cuero y calzado	40	4,7	6.602,1	1,9	1.403	5,7
Madera y corcho, muebles de madera	40	4,7	9.837,1	2,9	929	3,8
Plásticos	44	5,2	11.046,4	3,2	928	3,8
Otras industrias manufactureras	64	7,6	22.190,7	6,4	1.561	6,4
Construcción	9	1,1	1.289,5	0,4	292	1,2
Comercio, restaurantes y hostelería	86	10,2	19.694,1	5,8	1.440	5,9
Transporte y comunicaciones	17	2,0	7.987,5	2,3	335	1,4
Instituciones financieras, seguros y servicios	11	1,3	3.158,1	0,9	251	1,0
Otros servicios	8	0,9	3.602,0	1,0	290	1,2
TOTAL	843	100,0	344.455,3	100,0	24.432	100,0

Fuente: Ministerio de Industria y Energía.

LOCALIZACION DE LAS Z.U.R.



En cualquier caso, como instrumento puntual de finalidad regional y teniendo en cuenta su limitado horizonte temporal de funcionamiento, puede considerarse que, en general, las Z.U.R. han contribuido a dinamizar la recuperación de los niveles de inversión y de actividad que ha tenido lugar en estas zonas durante los últimos años.

I.1.3. LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE POLITICA REGIONAL

A lo largo de la década de los años 80 han surgido los nuevos instrumentos de política regional que constituyen el armazón básico sobre el que ésta se apoya actualmente. Las razones de dicha aparición son variadas y van desde la nueva configuración institucional del Estado a partir de la existencia de las Comunidades Autónomas hasta las consecuencias derivadas, en distintos órdenes, del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea.

Estos nuevos instrumentos son:

A) El Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.)

El origen del F.C.I. vino asociado a la configuración del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cuyos principios básicos arrancan de lo definido en los artículos 156 a 158 de la Cons-

titución. En el artículo 157 de la misma, al enunciar los recursos de las CC.AA. se incluyen las «Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial» y en el 158.2 se hace referencia a la constitución de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas, y con el que se pretende corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad.

A partir de la Constitución, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), promulgada en cumplimiento del mandato constitucional expresado en el artículo 157.3, constituye —junto con los Estatutos de Autonomía— el marco normativo fundamental del esquema de financiación autonómica. El artículo 16 de la misma dispone que «... en los Presupuestos Generales del Estado se dotará anualmente el Fondo de Compensación Interterritorial, cuyos recursos tienen el carácter de carga general del Estado...». Fijados los principios generales en esta Ley, se remite a una Ley ordinaria la regulación específica del Fondo. En consecuencia, en 1984, se promulga la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. Esta no se limitó a desarrollar los criterios de distribución del Fondo, sino que, además, regula otros aspectos necesarios para concretar el funcionamiento del Fondo en el marco global de la financiación autonómica y en aras de la doble finalidad de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales —acentuados durante los años de la crisis económica— y, en segundo término, posibilitar el cumplimiento del principio de solidaridad.

En términos sucintos y a partir de la normativa aludida, los aspectos básicos a destacar del FCI son los siguientes:

- Es un recurso de las Comunidades Autónomas que debe destinarse a la realización de gastos de inversión y, específicamente, a la realización de proyectos de carácter local, comarcal, provincial o regional de infraestructura, obras públicas, regadíos, ordenación del territorio, vivienda y equipamiento colectivo, mejora del hábitat rural, transporte y comunicaciones y, en general, aquellas inversiones que coadyuven a disminuir las diferencias interregionales de renta y riqueza. Debe señalarse que la mayoría de los proyectos en que ha de materializarse el FCI se refieren a materias y a un ámbito geográfico que son, básicamente, de competencia de las Comunidades Autónomas.
- La cuantía del FCI, según el artículo 13 de la LOFCA, no debe ser inferior al 30% de la inversión pública incluida anualmente en los Presupuestos Generales del Estado. La Ley del FCI definió la inversión pública como una base formada por la suma de la inversión real del Estado y de los Organismos Autónomos, más las transferencias de capital a las Corporaciones Locales, con exclusión de los gastos de defensa y de la inversión en reposición, ya que esta última se incluye en el coste efectivo. La misma Ley del FCI fijó en el 40% de la inversión pública la dotación del Fondo para el período de 1984 a 1986, ambos inclusive.
- El FCI se distribuye entre todas las Comunidades Autónomas de acuerdo con los criterios reflejados en el artículo 15 de la LOFCA, cuyo valor relativo y ponderaciones se establecen en los artículos cuarto y quinto de la Ley del FCI. En síntesis, estos criterios son los siguientes:

- a) Un 70%, inversamente proporcional a la renta per cápita.
 - b) Un 20%, directamente proporcional al saldo migratorio de los diez últimos años.
 - c) Un 5%, directamente proporcional a la diferencia entre la tasa de paro de cada Comunidad y la tasa de paro nacional.
 - d) Un 5%, directamente proporcional a la superficie.
 - e) Finalmente, a las Comunidades Insulares se les aumenta la dotación en un 5%, más un 1% adicional por cada 50 Km. de distancia entre su territorio y la península, reduciéndose proporcionalmente la cuota de las restantes Comunidades.
- El FCI ha venido cumpliendo un doble papel. En primer lugar, el de ayudar a corregir los desequilibrios económicos interregionales y, en segundo lugar, el de financiar los gastos de inversión nueva en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

El origen de esta dualidad radica en que, cuando se promulga la Ley del FCI, el proceso autonómico estaba dando sus primeros pasos, salvo en el caso de las Comunidades consideradas como «históricas». Dado que en esta fase transitoria los mecanismos de financiación básica aún no habían sido instrumentados sino parcialmente, el Fondo hubo de articularse con otras fuentes de financiación tal como estaban concebidas en su función interina. Por ello, sus recursos no sólo se dirigieron a desarrollar los territorios más desfavorecidos económicamente, sino también a cubrir los gastos de inversión nueva para financiar las competencias que, transferidas por el Estado, iban asumiendo las Comunidades Autónomas.

Este doble carácter del Fondo tuvo como efectos más notables el que la totalidad de Comunidades Autónomas fueran perceptoras del Fondo, y que el reparto del mismo entre aquellas y la Administración Central del Estado se produjese atendiendo a la situación competencial de cada momento respecto a los servicios transferibles. A su vez, desde el punto de vista de la política regional, ha implicado que no haya podido desempeñar el papel de un instrumento de actuación al servicio exclusivo de dicha política. Como se verá en el capítulo VI, la reciente reforma de dicho instrumento apunta, entre otros, pero de manera fundamental, precisamente a ese objetivo.

Los cuadros I.5 y I.6 nos muestran la evolución y distribución de las dotaciones del FCI desde 1983. Su análisis pone de manifiesto lo siguiente:

- En términos generales, el FCI ha cumplido en cierta medida su papel de instrumento compensatorio, como pone de manifiesto el hecho de que para el conjunto del período 1983/1989, las siete CC.AA. menos desarrolladas hayan absorbido prácticamente el 70% de las dotaciones del Fondo.
- No obstante, en la evolución pueden distinguirse dos fases. En la primera (1983/86), el FCI tiene un carácter claramente redistributivo. Sin embargo, en la segunda (1986/89), y sin que ello signifique que en el Fondo haya perdido totalmente su papel compensador, algunas regiones de entre las menos desarrolladas están perdiendo cuota, mientras algunas de las de más

Cuadro I.5
DISTRIBUCION REGIONAL DEL FCI
(Competencias asumidas y Administración Central)

COMUNIDADES AUTONOMAS	SUMA 1983-1989	%	1989	%
ANDALUCIA	344.891,4	26,1	49.855,6	23,2
ARAGON	29.710,4	2,2	4.269,2	2,0
ASTURIAS	29.514,4	2,2	4.763,3	2,2
BALEARES	11.652,2	0,9	1.541,9	0,7
CANARIAS	71.159,0	5,4	11.750,5	5,5
CANTABRIA	11.226,0	0,8	1.767,3	0,8
CASTILLA Y LEON	115.143,8	8,7	16.118,1	7,5
CASTILLA-LA MANCHA	94.446,4	7,1	15.047,3	7,0
CATALUÑA	114.451,6	8,7	23.892,5	11,1
VALENCIA	78.668,1	6,0	13.490,1	6,3
EXTREMADURA	96.407,2	7,3	12.739,6	5,9
GALICIA	140.277,2	10,6	22.889,7	10,7
MADRID	73.437,0	5,6	12.477,5	5,8
MURCIA	28.041,7	2,1	5.071,1	2,4
NAVARRA	8.896,2	0,7	1.458,4	0,7
PAIS VASCO	61.951,4	4,7	15.994,0	7,4
RIOJA	4.340,9	0,3	635,0	0,3
CEUTA	3.722,2	0,3	580,9	0,3
MELILLA	3.219,7	0,2	472,2	0,2
TOTALES	1.321.156,8	100,0	214.814,2	100,0

Fuente: D.G. de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

elevada renta han incrementado su porcentaje de participación. Evitar ese sesgo indeseable (cuya principal variable explicativa es la variación de los saldos migratorios) y, en definitiva, impedir el desarrollo de esa tendencia ha sido también, como se verá en detalle en el Capítulo VI, otra de las razones fundamentales para la reforma del FCI.

B) El nuevo Sistema de Incentivos Económicos Regionales

La política de incentivos regionales es una parcela de la política de desarrollo económico regional que aspira, al igual que esta última, a reducir las diferencias territoriales del nivel de vida.

Parte de la convicción de que el mecanismo del mercado por sí sólo es insuficiente para lograr una distribución territorial más equilibrada de las actividades económicas y para poner en acción el potencial de desarrollo endógeno de las zonas desfavorecidas. Esto sólo será posible si, además de poner en práctica una política de inversiones en infraestructura y equipamientos más distributiva, se introducen mecanismos de compensación a la inversión productiva, a través de los incentivos regiona-

Cuadro I.6
EVOLUCION DEL PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LAS CC.AA. EN EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

COMUNIDADES AUTONOMAS	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ANDALUCIA	26,84	27,74	27,73	26,92	25,33	24,43	23,21
ARAGON	2,25	2,49	2,47	2,36	2,17	1,92	1,99
ASTURIAS	2,29	2,17	2,16	2,13	2,45	2,31	2,22
BALEARES	1,06	1,07	0,85	0,80	0,98	0,68	0,72
CANARIAS	6,73	5,33	4,68	4,59	5,09	5,79	5,47
CANTABRIA	0,78	0,82	0,89	0,93	0,94	0,79	0,82
CASTILLA Y LEON	8,85	9,19	9,33	9,41	9,01	7,61	7,50
CASTILLA-LA MANCHA	6,59	6,77	7,59	7,57	7,49	7,15	7,00
CATALUÑA	7,84	8,35	8,61	7,48	7,11	9,77	11,12
VALENCIA	5,86	5,99	5,27	5,95	6,19	6,28	6,28
EXTREMADURA	7,64	7,67	7,18	8,52	7,99	6,20	5,93
GALICIA	10,66	10,19	10,61	10,66	10,89	10,78	10,66
MADRID	5,73	5,45	5,34	5,37	5,51	5,71	5,81
MURCIA	2,04	2,12	2,17	2,01	1,92	2,16	2,36
NAVARRA	0,65	0,66	0,67	0,70	0,71	0,65	0,68
PAIS VASCO	3,36	3,20	3,54	3,66	5,27	6,98	7,45
RIOJA	0,35	0,33	0,34	0,35	0,34	0,30	0,30
CEUTA	0,25	0,24	0,31	0,32	0,34	0,26	0,27
MELILLA	0,24	0,23	0,26	0,27	0,28	0,21	0,22
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D.G. de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

les, por las deseconomías que puede llevar aparejada su ejecución en determinadas zonas. Se trata, en definitiva, de crear condiciones adecuadas en las zonas desfavorecidas para que puedan competir con el resto del territorio y de incidir en las decisiones empresariales de localización de las inversiones.

Como se indicaba en el epígrafe I.1.1., el complejo y heterogéneo conjunto de incentivos regionales heredado de los años sesenta y setenta fue sustituido por el moderno sistema creado por la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, desarrollada mediante el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento, así como por los Reales Decretos de Delimitación de las zonas promocionables que detallan específicamente para cada zona el sistema de incentivación regional, y la Orden, de 17 de enero de 1989, sobre normas complementarias de tramitación y gestión.

El establecimiento de un nuevo sistema unificado de incentivos respondía al interés por resolver una serie de problemas de diversa índole generados por el régimen de incentivos regionales preexistente:

- a) Existía una multiplicidad de figuras de incentivación regional basadas en una yuxtaposición de normas que las regulaban. Así, la Ley 152/1963 de Industrias de interés preferente facultaba a los Ministerios de Industria y Energía y de Agricultura, Pesca y Alimentación para proponer la creación de incentivos regionales; los Planes de Desarrollo económico y social definieron otras figuras de incentivación paralelas, y otras disposiciones, como la Ley de Minas y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, también posibilitaban la creación de otros sistemas de incentivación regional. En la práctica, este conjunto de disposiciones originó una serie de áreas, zonas, polos y polígonos administrados de forma descoordinada y por diferentes órganos de la Administración, sin que existiera una estrategia común para todas estas figuras de incentivación.

Con el nuevo sistema se derogaron tales figuras y se seleccionaron tres tipos de áreas-problema: las zonas menos desarrolladas (o Zonas de Promoción Económica), las Zonas Industrializadas en Declive, y aquellas Zonas Especiales que se crean cuando circunstancias especiales lo aconsejen y siempre de acuerdo con las directrices de política regional.

- b) El esquema de incentivación regional que se aplicaba estaba basado en mecanismos de tipo fiscal y de tipo financiero, aunque los primeros fueron perdiendo efectividad debido a la incidencia que sobre ellos tuvieron las sucesivas reformas impositivas. Como consecuencia de ellas, parte de los incentivos fiscales habían dejado de existir y el resto había ido perdiendo importancia, todo lo cual originó que los bloques de incentivos regionales previstos inicialmente se hubieran desdibujado sin que la desaparición de muchos de los incentivos fiscales se hubiera compensado en todos los casos con la potenciación de los incentivos financieros.

Por otra parte, el hecho de que el esquema de incentivación se basase en mecanismos de tipo fiscal y de tipo financiero, tenía como efecto reducir la transparencia de los incentivos, al ser difícil de conocer a priori el importe total de las ayudas concedidas.

- c) Los topes a las ayudas previstas en las distintas regiones incentivadas eran iguales, con lo cual no se realizaba ninguna discriminación entre las zonas promocionables, en base a la impor-

tancia de sus respectivas problemáticas regionales. Este hecho no se ajustaba a los Principios de coordinación de ayudas con finalidad regional vigentes en la Comunidad Europea. Por otra parte, los topes en las GAEI eran de un 30% como máximo.

- d) La definición de sectores promocionables en el antiguo sistema de incentivación regional resultaba excesivamente amplia y se había realizado hacía varios años, por lo que la posibilidad de utilizar dicha definición para potenciar el desarrollo endógeno de las zonas era reducida. Debe señalarse también que no existían criterios de selectividad en relación a tales sectores promocionables.

Las zonas definidas como prioritarias también habían quedado obsoletas en su definición por no haberse ido adaptando a las necesidades territoriales existentes.

- e) La administración del antiguo sistema de incentivos regionales se enfrentaba a importantes problemas en los campos de la tramitación y seguimiento, así como en los métodos de análisis de proyectos, régimen de garantías, sistemas de concesión y procedimientos de pago. Efectivamente, la gestión del sistema de incentivos regionales seguía siendo sensiblemente similar a la que se implantó, veinte años atrás, cuando empezaron a funcionar los esquemas de incentivos regionales. Por ejemplo, la tramitación se alargaba innecesariamente por la necesidad de recabar multitud de informes de diferentes organismos.

Tampoco se preveían sistemas de control y seguimiento de los proyectos financieros, al objeto, tanto de prestar apoyo a los empresarios en las incidencias de tipo administrativo que se les pueden plantear, como para comprobar efectivamente que los incentivos regionales se utilizan para los fines previstos.

Finalmente, no se había diseñado un sistema de garantías adecuadas que, sin contribuir una excesiva carga para las empresas, ofreciese a la Administración unos medios mínimos que le permitiesen resarcirse efectivamente, en caso de incumplimiento manifiesto, de los recursos públicos transferidos a las empresas.

- f) La adaptación a la normativa de la CEE se hacía necesaria ante el ingreso de España en la Comunidad, debiendo adecuarse los incentivos regionales a los Principios de coordinación de los regímenes de ayuda con finalidad regional: topes diferenciados de intensidad de las ayudas; especificidad regional; transparencia; repercusión sectorial, y un determinado sistema de vigilancia.

En base a los artículos 92-94 del Tratado Constitutivo de la CEE y a dichos Principios de Coordinación, y en defensa del principio de libre competencia, la Comisión de la CEE aprobó un mapa de incentivos regionales en España (con sus zonas geográficas y topes máximos de ayuda), en función de una serie de variables (principalmente PIB/Habitante en paridad de poder adquisitivo y tasa de paro, pero considerando también otros indicadores económicos tales como la migración neta, la densidad de población, tasas de actividad, etc.). A este mapa debía adaptarse el nuevo sistema de incentivos regionales y así se hizo.

- g) Había que ajustarse a las exigencias derivadas de la nueva organización territorial del Estado. De la Constitución (artículos 40 y 138) y de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (artículo 2.º) se desprende que el objetivo de lograr una distribución más equitativa de la renta regional compete tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, y el cumplimiento de la exigencia de participación de estas últimas requería una nueva regulación de los incentivos regionales que la facilitase.
- h) No existía un nivel adecuado de coordinación entre los distintos instrumentos de la política de desarrollo regional y entre las diferentes administraciones interesadas.

Una vez expuestas algunas de las razones que fundamentaron la reforma, parece oportuno destacar algunas de las principales novedades introducidas por el nuevo sistema:

1. La unicidad del instrumento evita los problemas derivados de la multiplicidad de figuras del antiguo sistema, y su asignación a la Secretaría de Estado de Economía, un departamento de economía general, a través del Consejo Rector, órgano interministerial, facilita una coordinación efectiva de los sistemas de ayudas sectoriales y horizontales.
2. La Ley 50/1985 define, por primera vez en España, los incentivos regionales como ayudas financieras destinadas a fomentar la actividad empresarial, orientando su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el territorio nacional y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.
Se trata de un instrumento de carácter financiero, que, pese a la diversidad de variantes previstas (subvenciones de intereses y amortización de préstamos, subvenciones a fondo perdido y bonificación de la cuota empresarial por contingencias comunes de la Seguridad Social), se aplica únicamente en su modalidad de subvenciones a fondo perdido, lo que acrecienta la transparencia del sistema tanto a efectos de control del nivel de ayuda pública como a efectos de facilitar al empresario su cómputo, influyendo de modo más directo en sus decisiones de localización.
3. Es un instrumento diferenciador que establece diversos topes máximos de ayuda (desde un 20% hasta un 75% de la inversión aprobada), de acuerdo con la naturaleza e intensidad de las distintas problemáticas socioeconómicas de las zonas promocionables, cumpliendo así con la normativa comunitaria, y en particular con los Principios comunitarios de coordinación para ayudas regionales.
4. La definición de sectores promocionables y de objetivos en cada una de las zonas incentivables se ha hecho en el seno del Consejo Rector, teniendo en cuenta las políticas sectoriales a nivel nacional y autonómico, lo cual permite sin duda una utilización más coordinada del instrumento de incentivación. Por otra parte, los criterios de selectividad tanto sectoriales como horizontales, se definen mediante orientaciones del Consejo Rector, lo que permite una adaptación flexible del sistema a las necesidades coyunturales de la evolución económica.

Asimismo, la delimitación de unas zonas prioritarias dentro de las zonas de promoción económica (en función de criterios objetivos de población, accesibilidad, disponibilidad de suelo industrial y dotación de equipamiento) supone un punto importante de unión con las políticas de infraestructuras y equipamiento, y, en general, con las políticas territoriales.

5. Selección de proyectos que creen una riqueza neta con caracteres de permanencia en las regiones, partiendo de la aplicación, por un equipo de técnicos especializados, de unos baremos o criterios económicos de valoración explicitados, centrados en la generación de empleo, el impacto dinamizador del proyecto sobre la zona, la tecnología utilizada, el valor añadido, etc.
6. Superación de los problemas de administración del antiguo sistema y desarrollo de un procedimiento de seguimiento y control.

La agilidad en la tramitación de los incentivos se ha acrecentado muy notablemente con la aplicación de unos plazos procedimentales, de modo que el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud y la obtención de una resolución por parte del empresario no excede, generalmente, de los cinco meses. Además, se insta a las empresas a realizar las inversiones aprobadas, dentro de los límites previamente establecidos (o en su caso con las variaciones autorizadas en la legislación vigente), en un plazo de dos años, lo que incide muy favorablemente tanto en la dinámica administrativa como en la economía de las regiones afectadas.

La implantación de un sistema informatizado de seguimiento de la vida de los expedientes (resumidamente: solicitud, resolución, aceptación de la resolución y realización de las inversiones) y el desarrollo de mecanismos efectivos de control por la propia Dirección General de Incentivos Económicos Regionales (además de la actuación de las Comunidades Autónomas) completan una revisión en profundidad del procedimiento de administración de los incentivos.

7. Finalmente, el esquema de órganos gestores (Consejo Rector y Grupos de Trabajo delegados, Dirección General de Incentivos Económicos Regionales y Comunidades Autónomas) da entrada a las Comunidades Autónomas, respondiendo así a las exigencias planteadas por la nueva organización territorial del Estado.

La delimitación y regulación de las Zonas Promocionables (Z.P.E., Z.I.D. y Z.E.) se inició en 1988 y, por tanto, el funcionamiento práctico del nuevo sistema de incentivos regionales no se inicia hasta la mitad de dicho año. El Capítulo XVII de este informe se dedica a la descripción detallada del moderno sistema de incentivos regionales, así como al funcionamiento en los años 1988 y 1989 de este importante instrumento de política regional.

C) El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

Aún cuando el Tratado de Roma no lo determinaba expresamente, a lo largo del tiempo la Comunidad Europea ha ido configurando sucesivamente un conjunto de medidas e instrumentos, como los

fondos estructurales, cuyo funcionamiento ha ido generando una política regional a escala comunitaria que se ha visto muy reforzada a partir del Acta Unica y de la Reforma de los mencionados fondos estructurales. Entre estos últimos, a efectos de la política regional, destaca el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) creado el 18 de marzo de 1975.

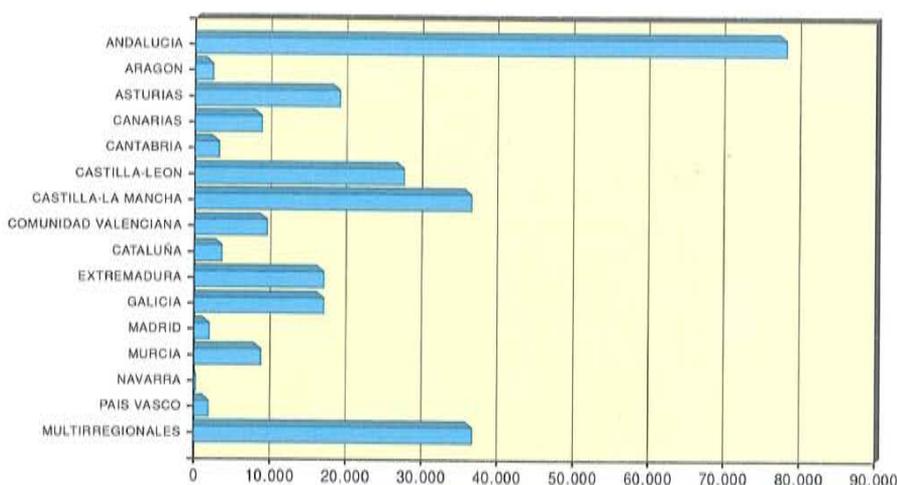
La adhesión de España a la CEE ha determinado que la política regional de nuestro país se tenga que adaptar a las directrices comunitarias, pero como contrapartida posibilita el acceso a una fuente financiera, como es el FEDER, de gran importancia y que, dada su naturaleza y la gestión que de la misma deben hacer tanto la Administración Central como las Autonómicas, se ha convertido en un instrumento importante de la propia política regional española.

Hay que destacar, como ya se ha indicado, que el papel del FEDER como instrumento de política regional no se limita al ámbito meramente estatal. Conviene recordar que el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986 permitió a las Comunidades Autónomas acceder al FEDER para financiar proyectos de su competencia en los siguientes términos:

«Las Comunidades autónomas con territorios calificados como zona asistida podrán proponer proyectos FEDER y conseguir, financiación hasta un límite máximo del 30 por ciento de su respectivo FCI. Este límite deberá entenderse como aplicable al gasto anual de los nuevos proyectos FEDER presentados, más el de los proyectos FEDER en ejecución en cada Comunidad.

INTERVENCIONES FEDER 1986 - 1989 (Distribución de Pagos por Comunidades Autónomas)

(Millones de pesetas)



Las Comunidades Autónomas cofinanciarán los proyectos que, habiendo sido propuestos por ellas, hayan obtenido ayuda del FEDER, utilizando los recursos de su respectivo FCI.»

Como consecuencia del juego conjunto de las anteriores reglas, las CC.AA. con territorios calificados como zonas asistidas podrán obtener una financiación adicional hasta del 30% de su FCI, siempre que presenten proyectos de desarrollo en cuantía y calidad suficiente para ser aprobados por la Comisión Europea.

España viene participando de las ayudas del FEDER desde el momento de su integración en la Comunidad y las distintas Administraciones Públicas vienen utilizando, en los ámbitos y montantes que les corresponden, esta fuente de financiación como un instrumento más, pero especialmente importante, de sus respectivas políticas de finalidad territorial.

En el capítulo V se presenta en detalle un balance de las realizaciones al respecto entre 1986 y 1989. Sin embargo, a título meramente indicativo de la importancia cuantitativa y cualitativa del FEDER, vale la pena reseñar que en el mencionado período el montante de fondos FEDER correspondiente a pagos realizados por inversiones hechas durante el mismo ha ascendido a 273.989 millones de pesetas, de los cuales 115.657 millones corresponden a 1989 (ver cuadro 1.7). En el cuadro, también se recoge la dis-

Cuadro 1.7
INTERVENCIONES DEL FEDER POR REGIONES
(Pagos en millones de pesetas)

Regiones	1989	% Total	1986/89	% Total
Andalucía	24.365,6	21,0	78.238	28,5
Aragón	599,0	0,5	2.439	0,8
Asturias	10.625,8	9,2	19.153	6,9
Canarias	2.091,6	1,8	8.939	3,2
Cantabria	155,4	0,1	3.246	1,1
Castilla y León	7.146,9	6,2	27.698	10,1
Castilla-La Mancha	11.508,5	9,9	36.616	13,3
C. Valenciana	5.847,1	5,0	9.624	3,5
Cataluña	1.398,4	1,1	3.733	1,4
Extremadura	4.821,9	4,2	17.151	6,2
Galicia	5.586,8	4,8	17.103	6,2
Madrid	1.601,4	1,4	2.069	0,7
Murcia	2.093,7	1,8	8.878	3,2
Navarra	305,9	0,3	306	0,1
País Vasco	2.032,2	1,7	2.033	0,7
Multirregionales	35.475,0	30,4	36.758	13,4
TOTAL	115.657,0	100,0	273.989	100,0

Fuente: D.G. de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

tribución regional (por CC.AA.) de dicho montante, lo cual permite evaluar el impacto que, como instrumento de política regional corrector de desequilibrios regionales, puede tener el FEDER. Como se aprecia, las siete regiones con niveles de renta por habitante inferiores a la media nacional (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla y León, Canarias y Ceuta y Melilla) han absorbido más del setenta por ciento de los pagos del FEDER en el período indicado.

Ello es expresivo de cómo, hasta el momento, la utilización de este instrumento financiero está respondiendo de forma razonable a los criterios de concentración y selectividad territorial que deben inspirar el manejo de los instrumentos de política regional.

Como se verá en los próximos capítulos, la reforma de los fondos estructurales europeos, que ha tenido lugar en 1988, y la duplicación de los mismos en el horizonte de 1993, está realzando la importancia que para la política regional reviste el FEDER. El interés de conseguir para España las mayores aportaciones posibles de este Fondo y la necesidad para ello de satisfacer las crecientes exigencias comunitarias en relación al reforzamiento y programación de la política regional nacional han puesto en marcha, como se verá más adelante, toda una serie de iniciativas, tanto en materia de elaboración de planes de desarrollo regionales como de programas concretos de actuación de fuerte impacto territorial y susceptibles de obtener cofinanciación del FEDER.

I.2. LA POLITICA REGIONAL DE LA CEE Y LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

I.2.1. ANTECEDENTES

El Tratado de Roma de 1957 no contenía una iniciativa específica para el tratamiento de los problemas regionales de la CEE. Hasta 1975, en que se crea el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, no se cuenta con un instrumento específico para ello, si bien con las limitaciones debidas, tanto a la insuficiencia de medios financieros (la dotación presupuestaria era el 4,8% del presupuesto comunitario), como al carácter meramente complementario de la política regional comunitaria respecto a las políticas regionales de los Estados miembros.

El Reglamento (CEE) 724/1975 del Consejo, de 18 de marzo de 1975, que creaba el FEDER, ya recogía la distinción entre regiones subdesarrolladas y regiones en declive, previendo ayudas para ambas. Sus recursos estaban destinados únicamente a las acciones de política regional realizadas por los estados miembros y sus intervenciones se circunscribían a la cofinanciación de proyectos concretos

de inversión en infraestructuras, o en empresas localizadas exclusivamente en las zonas que recibían ayudas nacionales con finalidad regional. El total de los recursos se repartía entre los estados miembros según un sistema de cuotas, debiendo inscribirse las ayudas en el marco de los programas de desarrollo regional, que comenzaron a elaborarse a partir de 1976. Estos programas debían ser elaborados por los estados miembros y comunicados a la Comisión, constituyendo la referencia planificadora última que justificaba los proyectos concretos objeto de cofinanciación.

Las necesidades surgidas como consecuencia de la agudización de los problemas regionales obligaron a un replanteamiento del enfoque del FEDER, que comienza con la reforma en 1979, y cristaliza en el nuevo Reglamento del FEDER de 1984, que trataba de superar los defectos o insuficiencias del anterior. La reforma de 1979, mediante el Reglamento 214/1979, de 6 de febrero de 1979 y la Resolución del Consejo del mismo año, que contiene las primeras orientaciones de la política regional comunitaria, supone el inicio de la estrategia de autonomía de la Comisión en materia regional y el cuestionamiento de la subsidiariedad absoluta de la misma respecto a las políticas de los estados miembros. A su vez, las orientaciones de la política regional contenidas en la Resolución citada, establecen la incorporación de la política regional a las políticas económicas de la CEE, y el reconocimiento de la necesidad de un marco comunitario de referencia para el análisis, concepción y evaluación de la política regional común, así como el imperativo de coordinar las políticas regionales nacionales entre sí y con la de la CEE en su conjunto. La traducción práctica de estos principios se materializa en la adscripción del 5% de los recursos del FEDER a actuaciones comunitarias «fuera de cuota»; la obligatoriedad de elaborar, por parte de la Comisión, informes periódicos sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad y la aprobación de una normativa estricta para la aplicación de las ayudas con finalidad regional a las regiones.

El Reglamento (CEE) 1987/84 del Consejo, de 19 de junio de 1984 institucionalizó como criterios generales de coordinación de la política regional comunitaria el análisis periódico de la situación socioeconómica de las regiones, la coherencia de las políticas regionales de los estados miembros y la consideración de la dimensión regional de las restantes políticas comunitarias. Pero las innovaciones principales se producen en los métodos de intervención del FEDER. En efecto, el Reglamento sustituye el sistema rígido de cuotas por países por el de «horquillas», en virtud del cual a cada país correspondía un porcentaje mínimo y un máximo del total del FEDER. El límite inferior constituirá un mínimo garantizado a cada Estado miembro, mientras que la diferencia hasta el máximo (variable en cada caso), se destinaba a las actuaciones comunitarias (11,4% del total del Fondo). A este respecto, la «horquilla» de España era del 17,97 al 23,93% del FEDER. Otra de las características fundamentales del nuevo Reglamento era el aumento de la parte de los recursos consagrada a la cofinanciación de programas, hasta alcanzar, como desideratum, en 1987 el 20% de los créditos. Los Programas Comunitarios, herederos de los programas «fuera de cuota», se dirigían a la consecución de los objetivos de la política regional comunitaria, consistiendo en inversiones en infraestructura, regímenes de ayuda en favor de empresas industriales, artesanales o de servicios o acciones de revalorización del potencial endógeno. Los Programas Comunitarios se emprendían por iniciativa de la Comisión y afectaban, en principio, al territorio de varios estados miembros. Por el contrario, los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), eran propuestos por las autoridades nacionales, para lograr objeti-

vos de tipo nacional, pudiendo aplicarse únicamente a las zonas incluidas en los regímenes nacionales de ayuda con finalidad regional. El Reglamento del 84 enfatizaba especialmente el desarrollo del potencial endógeno de las regiones, iniciando los enfoques integrados de desarrollo; es decir, la intervención conjunta y coordinada de varios instrumentos financieros comunitarios (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación, BEI...) en colaboración con las respectivas autoridades nacionales y regionales. Finalmente, cabe citar como una característica destacable de la reforma del FEDER introducida por el Reglamento de 1984, la acentuación del interés por los programas plurianuales frente a los proyectos aislados, con el objetivo de garantizar la coherencia necesaria a las actuaciones dentro de un marco plurianual y coordinado.

El desarrollo conceptual y normativo de la política regional se ve acompañado, a su vez, por un aumento de las dotaciones presupuestarias, alcanzando, en el caso del FEDER, el 7,5% del presupuesto comunitario en 1985, año en que se pone en marcha el Reglamento de 1984.

Es evidente que el FEDER ha constituido y constituye aún el instrumento financiero más específico de la política regional comunitaria, pero no es el único. En efecto, otros instrumentos financieros han contribuido también al desarrollo regional. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) ha concedido créditos desde 1954 para la reconversión de las zonas siderúrgicas y carboníferas; el Banco Europeo de Inversiones (BEI), préstamos para proyectos de desarrollo regional; el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo CECA ayudas conjuntas destinadas a la formación y reconversión de trabajadores y, finalmente, el FEOGA-Orientación, subvenciones para la modernización de las estructuras agrícolas.

Ahora bien, la ampliación de la CEE hacia el sur, primero con la incorporación de Grecia y posteriormente con la de Portugal y España en 1986, supone un aumento de la intensidad de los problemas regionales. En efecto, la ampliación supuso que la población comunitaria se incrementara en un 18%, mientras el PIB lo hizo sólo en un 8%; el número de ocupados en la agricultura aumentó en un 36%, frente al 14% en la industria; y la población de las regiones más pobres (aquellas cuya renta media por habitante es inferior al 70% de la media comunitaria) se duplicó hasta constituir un quinto de la población total de la Comunidad. A nivel de regiones, en 1985, el índice del PIB/hab. en SPA (2) de la de Gröningen (Holanda), considerando EUR-12 = 100, era de 237,4, mientras el de la región griega de Tracia, en el extremo opuesto, era de 43,2. Además, la ampliación dá lugar a un aumento de las diferencias entre los países miembros, ya que la renta media de los doce estados miembros es un 8% inferior a la de los seis países originarios, siendo la de Luxemburgo (índice máximo), 2,4 veces superior a la de Portugal (índice mínimo) en 1986.

El establecimiento del Acta Unica en la que se fijaron como objetivos la realización efectiva del mercado único y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, llevaba a la necesidad de replantear la política regional comunitaria, teniendo en cuenta el peligro de que la instauración del mercado único pueda ampliar aún más las diferencias nacionales y regionales existentes.

(2) SPA = Unidad estándar de poder de compra.

A este propósito, el Acta Unica establece explícitamente, en el art. 130 A, como objetivo básico, la reducción de las diferencias entre las diversas regiones de la comunidad, así como el desarrollo de las menos favorecidas, concediendo así a la política regional un papel protagonista en la constitución del mercado único. Este papel se ve reforzado por la sustancial ampliación de los fondos estructurales y, simultáneamente, por el reforzamiento del papel de las instituciones comunitarias en el desarrollo de la política regional.

I.2.2. LOS RASGOS ESENCIALES DE LA REFORMA DE LA POLITICA REGIONAL DE LA CEE Y DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS

La reforma de la política regional comunitaria se sustenta, evidentemente, en la de los fondos estructurales FEDER, FSE y FEOGA-Orientación, y consiste fundamentalmente en dos aspectos: el aumento de los recursos presupuestarios y la modificación del sistema de funcionamiento y aplicación de los fondos.

El aumento de los recursos financieros se ha concretado en la decisión de duplicar la dotación de los fondos estructurales (FEDER, Fondo Social Europeo y Feoga-Orientación). De este modo, el montante de recursos asignados a dichos fondos deberá, en 1993, duplicar a los existentes en 1987, pasando por tanto de 7.000 a 14.000 millones de ecus, y llegando a representar, en 1993, el 20% del presupuesto comunitario.

Pero el nuevo planteamiento de la política regional no solamente requería un aumento sustancial de los fondos destinados a ella, sino también una reestructuración de los sistemas de ayuda y del funcionamiento mismo de los distintos fondos estructurales. Esto implicaba una revisión de la base jurídica de las actuaciones de los distintos fondos, lo que condujo a la promulgación, en primer lugar, de los Reglamentos Marco y de Coordinación: Reglamentos n.º 2052/88, de 24 de junio de 1988 y n.º 4253/88, de 19 de diciembre, y, en segundo término, de los Reglamentos específicos que contienen las disposiciones relativas a objetivos, funcionamiento y formas de intervención de cada uno de los fondos: FEDER, FSE y FEOGA-Orientación. Los principios básicos que se desprenden del análisis de los Reglamentos citados pueden resumirse en los siguientes rasgos:

- *Concentración de las actuaciones.* Se pretende que los fondos se centren en cinco objetivos prioritarios, tres de los cuales tienen carácter territorial: regiones menos desarrolladas (Objetivo n.º 1), regiones industriales en declive (Objetivo n.º 2) y zonas rurales (Objetivo n.º 5b). Esta concentración de carácter funcional se complementa con otra de carácter territorial, de forma que la población clasificada en las regiones menos desarrolladas no supere el 20% de los habitantes de la Comunidad Europea, pudiendo llegar hasta el 15% la perteneciente a regiones industriales en declive. La hipótesis que subyace bajo estas propuestas es que la doble concentración de las actuaciones —funcional y territorial— aumentará su eficacia. Además,

hasta el 80% de los recursos del FEDER pueden dedicarse a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad.

- *Mayor autonomía de la política regional comunitaria.* El FEDER de la etapa 1975-1979 fue un instrumento financiero de la CEE subsidiario de la política regional de los Estados miembros. A partir de las modificaciones de 1979, comenzó a abrirse paso la política regional comunitaria, entendiéndose por tal su puesta en aplicación por la Comisión con carácter autónomo en relación a la de los Estados. La reforma que entró en vigor el 1 de enero de 1989 supone nuevos pasos en la consolidación del carácter comunitario y no subsidiario del FEDER y de la política regional. Ello se manifiesta en el aumento, hasta el 15%, de los recursos del FEDER que puede utilizar la Comisión para financiar los programas o acciones propiciados por ella; su facultad para aprobar iniciativas propias mediante una simple Decisión (antes se requería un Reglamento del Consejo); la competencia para decidir la cantidad de recursos del FEDER que destina a cada estado por cada tipo de regiones; las prerrogativas de que dispone en la negociación del denominado Marco de Apoyo Comunitario; y la sustitución del antiguo Comité del FEDER, en el que estaban representados los estados miembros, por un Comité consultivo con menores competencias.
- *Cooperación de los agentes que participan en las acciones y programas cofinanciados por los fondos,* entendiéndose por tal la cooperación entre la Comisión, el estado miembro interesado y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional, local o de otro tipo, para la utilización adecuada de los recursos de los fondos. A este respecto, el papel que se concede a las regiones en el diseño de la política regional y en el desarrollo de la misma se ha acrecentado notablemente, lo que supondrá un importante factor de racionalidad en la instrumentación de la política regional.
- *Utilización de la planificación e intensificación de la programación en las actuaciones de los fondos.* Los anteriormente denominados Programas de Desarrollo Regional pasan ahora a ser Planes de Desarrollo Regional (PDRs) para el caso de las regiones menos desarrolladas, Planes de Reconversión Regional (PRRs) para las regiones industriales en declive, y Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales (PDZR) para regiones rurales especialmente atrasadas. El cambio no es meramente nominal, pues a partir de la nueva fase iniciada en 1989, la planificación particularizada, según los distintos tipos de regiones, de las actuaciones de los gobiernos es un elemento de referencia esencial a la hora de que la Comisión establezca el denominado Marco de Apoyo Comunitario. En dicho Marco se definen los ejes de actuación susceptibles de obtener cofinanciación comunitaria y los montantes a que ésta última ascenderá, de tal manera que las demandas concretas de ayudas, fundamentalmente en forma de programas operativos o grandes proyectos, deben obligatoriamente estar encuadrados en el mismo.
- *Adicionalidad de los fondos,* en cuanto a que sus recursos signifiquen un aumento de los gastos estatales destinados a las medidas de política regional y no un simple reembolso de los gastos efectuados, cuestión esta que, si bien está ya presente en el Reglamento del FEDER de 1984, se enfatiza aún más en las nuevas normativas comunitarias sobre los fondos estructurales.

I.2.3. VALORACION Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La duplicación en términos reales ente 1987 y 1993 de los recursos dedicados a los fondos estructurales y las modificaciones de la regulación de los mismos, expresan indudablemente la voluntad política de instituciones como el Parlamento y el Consejo Europeo de cooperar en la resolución de los desequilibrios regionales en el seno de la Comunidad y favorecer la cohesión económico-social. Sin embargo, la aplicación práctica de estas decisiones por parte de la Comisión, a la que no es ajena la pugna entre interés contrapuestos de los estados miembros al respecto, obliga a juzgar con ciertas reservas el contenido global de la reforma.

En primer término, está el tema de la duplicación de los fondos estructurales. A este respecto debe subrayarse que, en los años 1986 y 1987, la dotación para los fondos no creció en los términos previstos, mientras siguieron aumentando los destinados a la política agrícola. Con ello, la base sobre la que se aplica la duplicación es muy inferior de la que debería haber sido. Como resultado, la duplicación de los fondos va a resultar claramente insuficiente para afrontar los objetivos perseguidos, ya que, aunque los créditos de compromiso de los fondos con finalidad estructural pudieran llegar a representar en 1993 el 25% del presupuesto comunitario, este porcentaje no supone sino el 0,3% del PIB agregado de los países comunitarios. Es evidente que para lograr una política regional que incida significativamente sobre la distribución espacial de la renta y la riqueza, será preciso poner en marcha medidas financieras importantes que supondrían, en primer término, una transformación del presupuesto comunitario que reduzca sustancialmente el peso de la política agraria común.

En lo que respecta al principio de concentración de las actuaciones, la concentración funcional y geográfica de las intervenciones de los fondos ha quedado relativamente diluida con la introducción de criterios sectoriales. El objetivo 5 inicialmente propuesto se desagregó en dos, para dar cabida en el FEOGA-Orientación a las intervenciones de carácter agrario, sin selectividad regional, en favor de las explotaciones que se vean afectadas por la reforma de la política agraria comunitaria, favoreciendo así a los países que se beneficiaban en mayor medida del FEOGA-Garantía.

Es preciso señalar también la necesidad de coordinar la política de la concurrencia y la política regional, dentro de la CEE, evitando la coexistencia de criterios distintos para la delimitación de las zonas de ayuda. Esta disparidad de criterios permite la exclusión de las ayudas a regiones que, desde el punto de vista de la Comunidad en su conjunto, tienen un nivel bajo de desarrollo, aunque a nivel nacional se hallen por encima de la media del país. En el caso concreto de España, la disparidad de criterios de delimitación impide aplicar incentivos a algunas regiones clasificadas como industriales en declive según el enfoque de la política regional, por haber sido excluidas en función de los criterios aplicados por la política de concurrencia.

Por último, debe subrayarse la conveniencia de delimitar lo más objetivamente posible las competencias de la Comisión de la CEE en la gestión de la política regional comunitaria, ya que, si bien es indiscutible la necesidad de darle mayor grado de autonomía frente a los países miembros, esta

autonomía debe someterse a una normativa clara que impida la discrecionalidad o el arbitrio de las decisiones.

No obstante lo anterior, puede considerarse que la reforma de los fondos supone un paso adelante en el proceso de consolidación de una política regional dirigida a reducir las diferencias y desequilibrios nacionales y regionales en el espacio comunitario. Obviamente, este es un objetivo que, siendo de enorme trascendencia para la propia viabilidad de la Comunidad Europea en el futuro, reviste especial interés para aquellos países que, como España, deben acortar rápidamente la distancia que les separa de los países europeos más desarrollados.

CAPITULO II

**PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL
EN 1989: LOS PLANES DE DESARROLLO,
DE RECONVERSION REGIONAL Y SOCIAL
Y DE DESARROLLO DE ZONAS RURALES**

El año 1989 ha sido especialmente intenso en lo que se refiere a iniciativas en materia de política regional. Entre ellas, y por razones tanto de orden interno como por exigencias derivadas de la nueva normativa al respecto de la CEE, ocupan un lugar destacado las correspondientes a la elaboración de una serie de planes de actuación de finalidad territorial. La elaboración de dichos planes —Plan de Desarrollo Regional, Plan de Reconversión Regional y Plan de Desarrollo de Zonas Rurales— ha constituido un interesante esfuerzo de reflexión conjunta en el que han participado intensamente tanto numerosos departamentos ministeriales de la Administración Central como las propias Administraciones Autonómicas. También ha supuesto un importante jalón en el proceso de relanzamiento de la política regional a partir de unos criterios de priorización y programación de sus objetivos y actuaciones.

II.1. LAS INICIATIVAS DE PLANIFICACION REGIONAL EN 1989

El relanzamiento que la política regional está experimentando en los últimos años en un buen número de países ha puesto de nuevo a la orden del día el interés y la necesidad de orientar las actuaciones regionales a partir de una delimitación y programación en el tiempo de los objetivos a conseguir y del establecimiento de una estrategia que permita articular coherentemente las medidas e instrumentos en que dicha política regional se materializa.

En el caso de España, al reconocimiento de esta necesidad por razones derivadas de la propia problemática regional existente, han venido a unirse las exigencias que al respecto supone la nueva política regional de la CEE descrita en el capítulo anterior.

En efecto, como se ha visto, la nueva política regional de la C.E.E. implica, entre otras cosas, una mayor programación en la utilización de los fondos estructurales tanto por parte de la Comisión como por parte de los estados miembros. Así, los nuevos reglamentos reguladores de las funciones

y administración de los fondos estructurales comunitarios establecen los objetivos a los que se asignarán los fondos (los denominados objetivos n.º 1, 2, 3, 4, 5a y 5b, de los cuales los dos primeros y el último tienen carácter territorial); los criterios básicos para la determinación de las zonas geográficas susceptibles de ser afectadas por dichos objetivos territoriales; e, incluso, en el caso del FEDER, la proporción del montante total del mismo que se afectará a alguno de dichos objetivos (hasta el 80% para el objetivo n.º 1). De otro lado, y en lo que se refiere a las obligaciones de los estados miembros, los artículos 8, 9 y 11 del denominado «Reglamento Marco» (Reglamento CEE 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural) establecen que los estados interesados en obtener cofinanciación de los fondos deberán presentar a la Comisión planes de desarrollo regional para las zonas afectadas por el objetivo n.º 1 (desarrollo y ajuste estructural de las regiones atrasadas); de reconversión regional y social para las afectadas por el objetivo n.º 2 (reconvertir regiones gravemente afectadas por fenómenos de declive industrial), y de desarrollo de zonas rurales para las afectadas por el 5b (fomentar el desarrollo de zonas rurales). A partir de estos planes, la Comisión de la C.E., de acuerdo con los estados miembros, elabora los denominados Marcos de Apoyo Comunitario. En ellos, como es conocido, se establece el montante de cada uno de los fondos constitutivo del compromiso financiero de la Comunidad Europea con cada país en materia de cofinanciación de la política regional. También se establecen los objetivos a conseguir, los distintos tipos de actuación susceptibles de ser cofinanciados y las prioridades otorgadas a cada uno de ellos. Como es evidente, ello viene a reforzar y materializar de manera sustancial el principio de programación al que, después de la reforma de los fondos, debe atenerse la Comisión en la gestión y administración de los mismos y, en definitiva, en la ejecución de su propia política regional.

Por todo ello, a partir tanto de la experiencia de los Programas de Desarrollo Regional, que venían elaborando los Gobiernos Autonómicos por ser condición para poder acceder al Fondo de Compensación Interterritorial, como del propio Programa de Desarrollo Regional de España 1986/1990, elaborado por el Gobierno Central, las distintas Administraciones Autonómicas y la Administración Central iniciaron en el último trimestre de 1988 un esfuerzo coordinado que se ha materializado en la elaboración del «Plan de Desarrollo Regional 1989/1993» (en adelante denominado P.D.R.), del «Plan de Reconversión Regional y Social» (P.R.R.) y del «Plan de Desarrollo de Zonas Rurales», para el mismo período. Dichos planes fueron aprobados por el Gobierno, respectivamente, en los meses de marzo, junio y octubre de 1989 y presentados a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Por otra parte, y como ya se ha indicado, los diferentes planes, aún siendo aprobados en última instancia por el Gobierno español, son resultado de un esfuerzo conjunto entre la Administración Central y las Administraciones Autónomas interesadas. En el caso del P.D.R. y P.R.R., la coordinación de los trabajos y la elaboración final ha sido desarrollada por la Secretaría General de Planificación y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (a través básicamente de su Dirección General de Planificación). El Comité de Inversiones Públicas (CIP), en el cual están presentes los principales departamentos ministeriales de naturaleza inversora de la Administración Central, así como los organismos responsables en esta materia de las Administraciones Autonómicas, ha sido el foro a través del que se han intercambiado experiencias y establecido los principales objetivos, líneas de actuación y previsiones de inversión contenidas en dichos planes. En el caso del Plan de Desarrollo

de Zonas Rurales, la labor de coordinación y responsabilidad última en la elaboración del mismo recayó sobre la Secretaría General de Estructuras Agrarias del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

Partiendo de una reflexión de carácter global sobre la problemática regional y articulándose en una estrategia general de desarrollo, cada uno de estos planes viene referido, sin embargo, a áreas geográficas que presentan problemáticas específicas diferenciadas y catalogables entre aquellas que, según los criterios de la Comunidad Europea, resultan afectadas por los denominados objetivos n.º 1, 2 y 5b a efectos de asignación de los fondos estructurales. Como es obvio, estos planes podrían haber sido integrados en uno solo que contemplase el conjunto de objetivos y actuaciones regionales a desarrollar por las distintas Administraciones Públicas, pero la necesidad de adecuarse a las nuevas disposiciones comunitarias, respecto a los requisitos para acceder a los fondos estructurales, exigía la elaboración y presentación formal por separado de los tres planes aludidos. En cualquier caso, con el fin de evitar reiteraciones, en el próximo epígrafe se hará referencia, respectivamente, a la problemática territorial y a la estrategia general de desarrollo regional en la cual se inscriben aquellos objetivos y principales líneas de actuación contempladas en cada uno de ellos. Dichos objetivos y líneas de actuación específicos se describen, no obstante, más adelante y de manera separada en distintos epígrafes dedicados a cada uno de los mencionados planes.

II.2. DIRECTRICES ESTRATEGICAS DE LA POLITICA Y LA PLANIFICACION REGIONAL

La estrategia implícita en los diferentes planes elaborados durante el año 1989 atiende al objetivo básico de contribuir a una reducción de las diferencias interregionales existentes, de tal forma que ello sea compatible con un crecimiento estable y duradero de la economía nacional que permita avanzar en el proceso de convergencia con los niveles de renta de los países europeos más desarrollados. A tal fin, un fuerte apoyo a las potencialidades de aquellas zonas más dinámicas de entre las menos desarrolladas que puedan jugar un papel difusor del crecimiento sobre otras zonas atrasadas, permitirá favorecer, simultáneamente, el objetivo de reducir desequilibrios y el de mantener altas tasas de crecimiento. Como es natural, esa estrategia contempla también las actuaciones dirigidas a contener el deterioro de zonas de elevada renta con graves problemas de declive industrial, caso de la Cornisa Cantábrica, y a contribuir a la superación de los estrangulamientos y situaciones puntuales de declive industrial en aquellas otras regiones desarrolladas que, en general, pueden caracterizarse como de desarrollo autosostenido (La Rioja, Cataluña y Madrid, básicamente). Asimismo, tiene en cuenta las actuaciones precisas para resolver la problemática de determinadas zonas rurales que, por su bajo nivel de renta, su estructura productiva y su perifericidad, exigen de un tratamiento específico.

En síntesis, la estrategia regional que informa los Planes de Desarrollo y de Reconversión Regional pivota sobre estas orientaciones generales. Sin embargo, el desarrollo de dicho planteamiento, en cuanto a las actuaciones a desarrollar en las distintas regiones, se establece en los planes a partir de

una tipología de las mismas diseñada en función de sus características y problemáticas concretas. A grandes rasgos, y por criterios de simplificación, a pesar de los riesgos que ello siempre supone, en los planes se alude a la tipología y ejes estratégicos de actuación que a continuación se refiere.

A) REGIONES ATRASADAS

— Características de su estructura socioeconómica

En términos de Comunidades Autónomas, este grupo está formado por Andalucía, Extremadura, Murcia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Canarias y Ceuta y Melilla. En conjunto, representan un 69,4 y un 45,7 por ciento de la superficie y población nacionales, mientras que aportan solamente un 38,6 del VAB nacional.

A pesar de la diversidad existente en este grupo de regiones, pueden destacarse algunos rasgos comunes, sin perjuicio de que, posteriormente, y al introducir ciertos factores diferenciadores, aparezcan subconjuntos de regiones claramente tipificados.

En todas las regiones integrantes de este grupo el VAB por habitante es inferior a la media nacional, destacando en el límite inferior Extremadura con un índice de 64,4 (para España = 100) y en el superior Canarias con 95,4, si bien la dinámica, en los últimos años, de esta variable arroja diferencias notables entre las regiones de este grupo.

Desde otro punto de vista, la productividad total de estas regiones es, con la excepción de Canarias y Murcia, inferior a la media nacional, alcanzando el índice, para España = 100, valores muy bajos en los casos de Galicia (71,2) y Extremadura (78,6), situación que refleja la baja eficacia del sistema productivo, su poca competitividad y la posible falta de capacidad para responder ante situaciones de mercado caracterizadas por una fuerte competencia. En este sentido, es preocupante la baja productividad del sector primario en algunas de estas regiones, ya que precisamente sobre este sector se sustenta una gran parte de la actividad productiva.

El fuerte peso del sector primario es otra característica común a este grupo, en el que se observa que, a pesar de la disminución general del protagonismo del sector agrario experimentada en el último decenio, la población ocupada en ese sector alcanza valores muy superiores a la media nacional, llegando al 39 por ciento en el caso de Galicia y al 29 y 24 por ciento en los de Extremadura y Castilla y León, respectivamente, frente a un 14 por ciento para el conjunto de España.

La demografía, con las excepciones de Andalucía, Galicia y Canarias, se caracteriza por el desdoblamiento con fuerte migración, envejecimiento de la población y baja tasa de urbanización. Estos factores, unidos a una insuficiente dotación de infraestructuras, dificultan una adecuada articulación y vertebración territoriales.

V.A.B./HAB. (Media 1984 - 1986)

(Índice de España = 100)



El déficit de infraestructuras y equipamientos sociales es otro rasgo definidor de estas regiones en las que casi todos los indicadores sobre dotación de infraestructuras presentan valores inferiores a la media nacional. Este hecho es de vital importancia en el caso de la infraestructura del transporte, por cuanto todas las regiones de este grupo se hallan alejadas de los centros económicos, en posiciones periféricas, y no sólo tienen problemas para integrarse en la corriente de las regiones más dinámicas, sino que adolecen de la suficiente capacidad integradora para enganchar a las comarcas más atrasadas de sus propios territorios.

La generalidad de rasgos antes expuesta no impide la posibilidad de establecer diferencias entre las distintas regiones de este grupo. El examen de algunos indicadores dinámicos, así como la observación de determinados aspectos críticos, como la productividad o la situación geográfica, permiten distinguir claramente los subconjuntos formados por Andalucía y Murcia (al que se denominará en lo sucesivo regiones del sur-sureste), las regiones atrasadas del centro-oeste (Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura), Galicia y Canarias.

Las regiones del *sur-sureste* presentan algunas características socioeconómicas que les confieren un papel más dinámico que el resto de las regiones atrasadas. Así, si bien su VAB por habitante está por debajo de la media nacional, la tasa de crecimiento del VAB total es notoriamente superior (durante el período 1980-86 han crecido alrededor de un 5 por ciento más que la media nacional). Ello se debe a la importancia del sector servicios y a su dinamismo y a la alta productividad del sector agrario, propiciada por una climatología y calidad del suelo muy favorables.

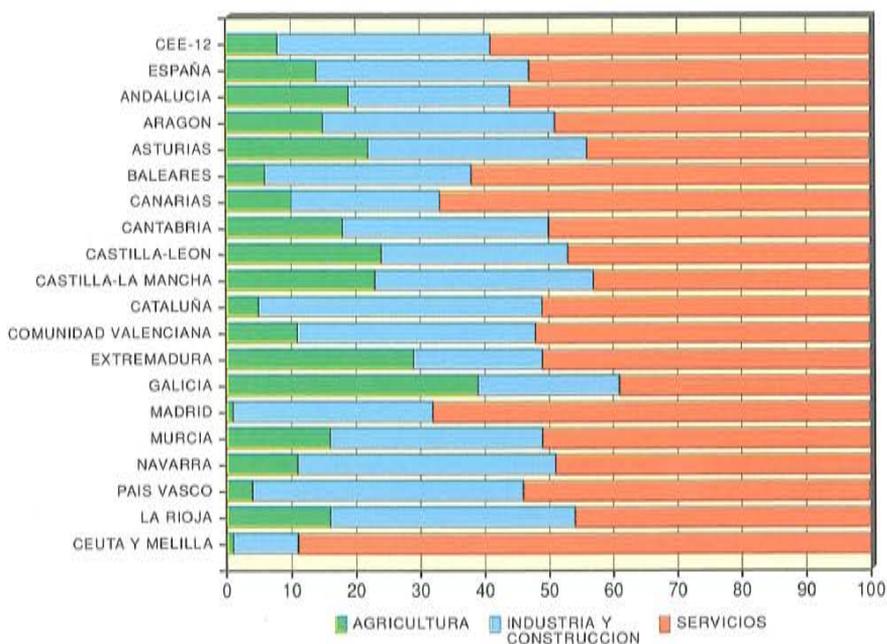
Desde el punto de vista demográfico, el *sur-sureste* presenta diferencias claras respecto de las regiones atrasadas del interior, al tener densidades de población superiores a la media nacional y una población progresiva, aunque registran, como contrapartida, unas más altas tasas de paro.

Uno de los mayores problemas que tiene este grupo de regiones es el déficit de infraestructuras y equipamientos, que se traduce en una escasa vertebración del territorio y una insuficiente comunicación con el centro y el norte de España. Sin embargo, su situación geográfica, en el eje Mediterráneo o en su prolongación hacia el Sur, y su clima conceden a estas regiones una importante ventaja comparativa que las capacita para actuar como zonas de expansión, sobre todo teniendo en cuenta la saturación de algunas áreas del eje mediterráneo.

Las regiones atrasadas del centro-oeste, *Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura*, se caracterizan, también, por el elevado peso que el sector agrario representa en su sistema productivo, la baja productividad, las altas tasas de desempleo y el elevado subempleo agrícola, así como por importantes deficiencias en materia de infraestructuras y equipamientos sociales. La densidad de población es baja y ésta se halla asentada en núcleos urbanos de pequeño tamaño, con la excepción de algunos centros industriales (Valladolid, Burgos y Guadalajara, fundamentalmente).

ESTRUCTURA SECTORIAL DE LA POBLACION OCUPADA DE LAS CC.AA. EN 1988

(En Porcentaje sobre el total)



Galicia, aunque comparte algunos rasgos comunes con el subgrupo anterior, presenta peculiaridades propias. En primer término, posee un tipo de agricultura básicamente distinta a la agricultura de la meseta. En segundo lugar, el minifundio de sus explotaciones agropecuarias y la dispersión de su población en núcleos urbanos muy pequeños determinan una diferencia clara respecto al grupo formado por Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura. También hay que destacar la existencia de dos núcleos industriales importantes en Ferrol y Vigo con problemas de crisis industrial. Las tasas de paro son de las más bajas del país, si bien hay que tener en cuenta que el subempleo en la agricultura es especialmente importante.

La economía de *Canarias* se halla muy condicionada por su situación geográfica y su insularidad, así como por la naturaleza de sus recursos potenciales. Participa de muchas de las características de las regiones incluidas en los subgrupos anteriores (subdesarrollo, déficit de infraestructuras y equipamientos, baja productividad y alta tasa de paro), pero, además, tiene problemas específicos derivados de sus carencias en recursos energéticos e hídricos, de su alejamiento geográfico y de su excesiva dependencia del sector turístico.

— Estrategia de desarrollo

Dentro de la estrategia para el sur y sureste de España, es preciso subrayar el papel de las infraestructuras técnicas y equipamientos de base que faciliten las comunicaciones con el centro y norte de la Península, pero también que conecten la región de Andalucía con el eje mediterráneo a través de Murcia y permitan la articulación de la región andaluza en el sentido Este-Oeste. Las inversiones programadas para el nuevo acceso ferroviario a Andalucía con vía de alta velocidad y la autopista Madrid-Sevilla van dirigidas, precisamente, a facilitar las conexiones con el centro, mientras que la autovía Sevilla-Baza facilitará las conexiones intrarregionales y con el eje mediterráneo. Asimismo, las inversiones en puertos y en señalización marítima serán un elemento importante de la estrategia debido a su influencia en la actividad industrial de áreas como Huelva, Cádiz, Algeciras y Cartagena, y a su favorable efecto en el desarrollo de la pesca y el turismo. Especial énfasis merecen también las actuaciones relacionadas con las infraestructuras hidráulicas y energéticas, habida cuenta de los importantes déficit existentes en esta materia.

Otras líneas de actuación pasan, en el caso del sector primario, por la modernización de las estructuras de transformación y comercialización, para adaptarlas al enorme potencial agrícola regional y la mejora de la flota pesquera, todo ello teniendo en cuenta los condicionantes de la PAC. Las ayudas a las empresas industriales y de servicios y el fomento de la investigación favorecerían la recomposición del tejido industrial en zonas con poca tradición industrial. En este sentido, son básicos los programas de formación del capital humano, sobre todo en áreas como el turismo y el medio ambiente. El sector turístico ofrece posibilidades todavía insuficientemente explotadas al oeste del estrecho de Gibraltar y debe contribuir al desarrollo de la amplia zona costera occidental andaluza a partir de un modelo diferente al que se siguió en la zona oriental. Finalmente, hay que destacar las actuaciones de protección y regeneración del medio ambiente, dada la enorme presión ejercida sobre los recursos

naturales por la creciente población y la vulnerabilidad del medio físico, amenazado por la erosión, los desastres naturales y la desertización.

En el caso del área *centro-oeste*, la estrategia se dirige a asegurar la articulación intrarregional con las zonas de mayor dinamismo para aprovechar los efectos difusores del desarrollo de estas últimas. Se pretende potenciar, asimismo, la relación con el norte de Portugal para permeabilizar la frontera y acabar con el efecto barrera que supone su existencia, así como también articular una relación fluida entre el valle del Duero y el importante eje de desarrollo que se prolonga a lo largo del valle del Ebro. En el caso de Castilla-La Mancha, que ha sido tradicionalmente una región de paso hacia Andalucía y hacia el Mediterráneo, la estrategia de desarrollo regional se basa en la transformación en factores de conexión e integración intrarregional de lo que son actualmente meros canales de circulación y paso, facilitando la difusión de los impulsos de Madrid, del eje del Mediterráneo y del Sur.

Este conjunto, formado por las regiones más extensas y menos densamente pobladas de España, precisa de actuaciones tendentes a optimizar la utilización de sus factores productivos, explotando su potencial y evitando la huida de recursos a otras regiones. En este sentido, hay que reducir la excesiva dependencia de determinados productos agrícolas tradicionales con dificultades de colocación en los mercados y reorientar la producción, mejorando la calidad del producto y los procesos de comercialización. Asimismo, es preciso elevar la productividad general del sistema, para lo que deben fomentarse las ayudas a la industria y al artesanado y potenciarse los servicios a las empresas, de manera que se logre una mayor participación de los sectores secundario y terciario en el empleo total.

Las políticas de incentivos regionales, con la declaración de varias ZPE y ZID en estas regiones, así como las favorecedoras del desarrollo del potencial endógeno (transferencia de tecnología a las PYME, facilidades de acceso a los mercados de capitales e incremento del potencial turístico) completan, junto a las actuaciones tendentes a la protección del medio ambiente, las líneas generales de la estrategia propuesta para las regiones del centro-oeste.

En *Canarias*, las posibilidades de desarrollo de los sectores primario y secundario están limitadas por la escasez de recursos hídricos y energéticos, a la vez que por la excesiva polarización del sector servicios en torno a la rama turística. La diversificación productiva y una ordenación turística que permita la explotación más racional de sus recursos básicos son fundamentales para el desarrollo de la economía.

Dada su situación de perifericidad geográfica respecto a los centros más dinámicos de España y de la CEE, es necesario mejorar la integración de *Galicia* en la estructura económica española y comunitaria, de modo que pueda adaptarse satisfactoriamente a la implantación del mercado único. Aparte de las políticas sectoriales de desarrollo de sus potencialidades productivas, deberá hacerse hincapié en la dotación de infraestructuras de transporte que impulsen la estructuración intrarregional y permitan conexiones fluidas con Portugal, la cornisa cantábrica y el centro de España. Por otra parte, a la hora de programar las inversiones en equipamientos sociales, es necesaria una rigurosa selección de núcleos de actuación debidamente jerarquizados, habida cuenta del alto grado de dispersión geográfica de la población existente en esta región.

Otros ejes prioritarios de actuación pasan por la ayuda a la industria y los servicios, con objeto de atenuar el excesivo peso del sector agropecuario de la región e impulsar el desarrollo de las zonas industriales, para paliar los efectos negativos de la reconversión industrial en algunas zonas (ZID de Ferrol y ZPE de Galicia). Asimismo, debe potenciarse la modernización de la flota pesquera, el desarrollo de la acuicultura y la utilización de los recursos turísticos, los cuales constituyen importantes activos regionales. Finalmente, la promoción de la investigación técnica, la protección del medio ambiente y los programas de formación profesional en el sector primario completan la panoplia de ejes de importancia dentro de la estrategia de desarrollo de la región.

Ceuta y Melilla presentan características propias y poco equiparables al resto de las regiones. Con una estructura productiva prácticamente limitada al sector servicios y, por razones físicas, objetivamente imposible de transformar sustancialmente, su potencial de desarrollo depende de la dinámica de dicho sector y de otros factores de muy variada índole. Las insuficiencias existentes en términos de dotación de determinadas infraestructuras económicas y equipamientos sociales son algunos de esos factores y las acciones de política regional se verán necesariamente circunscritas a ese ámbito.

B) REGIONES INDUSTRIALES EN DECLIVE DEL EJE CANTABRICO (PAIS VASCO, CANTABRIA Y ASTURIAS)

— Características de su estructura socioeconómica

Componen este grupo las Comunidades Autónomas que se han visto más negativamente afectadas por el impacto de la crisis. Estas regiones, situadas en la costa cantábrica, han disfrutado tradicionalmente de posiciones ventajosas en los indicadores de desarrollo, pero su estructura, excesivamente dependiente de ramas productivas muy sensibles (siderurgia, construcción naval, electrodomésticos de línea blanca, etc.), tiene dificultades para absorber los desajustes provocados por la crisis.

El conjunto geográfico de la cornisa cantábrica ocupa una superficie de 23.115 km² (4,6 por ciento del conjunto nacional) y sustenta una población de 3.770.950 de personas (9,8 por ciento del total español). El VAB, por su parte, alcanza un 11,2 por ciento del VAB total en 1986.

La crisis padecida por la cornisa cantábrica queda definida por la evolución de algunos indicadores estadísticos clave tales como la variación del VAB y la productividad y el nivel alcanzado por la tasa de paro y las pérdidas de empleo en el sector industrial. Entre 1980 y 1986, las tres regiones han crecido por debajo de la media nacional, siendo Cantabria la de peor comportamiento (con un crecimiento un 25 por ciento inferior al conjunto nacional) y Asturias la mejor (un 8 por ciento inferior), situándose el País Vasco en una posición intermedia. Esta situación ha motivado que tanto Cantabria como el País Vasco hayan descendido en el «ranking» regional según el VAB por habitante, mientras que Asturias lo ha mantenido con dificultades. En este sentido, el caso de Cantabria es particularmente significativo, pues ha descendido del 7.º puesto en 1980 al 10.º en 1986.

La eficacia del sistema productivo se ha resentido también, como lo demuestra el hecho de que, en el caso de Cantabria y el País Vasco, y a pesar de las pérdidas de empleo sufridas, la productividad total haya crecido entre 1980 y 1986 por debajo de la media nacional.

El mercado de trabajo proporciona datos adicionales sobre la magnitud de la crisis. En efecto, entre 1980 y 1989, la tasa de paro ha crecido en estas regiones muy por encima de la media nacional, siendo en la actualidad superior a dicha media en las tres regiones (17,8, 19,6 y 17,8 por ciento en Asturias, País Vasco y Cantabria, respectivamente, frente al 17,3 de España).

La economía regional más afectada por el declive industrial es la del País Vasco, que tiene una presencia muy acusada de la siderurgia, los transformados metálicos y la construcción naval. El ajuste de los sectores en reconversión ha sido muy fuerte en grandes áreas de esta región donde, asimismo, son evidentes los síntomas de congestión y la escasez de suelo industrial, situación que ha influido en el deterioro del medio ambiente, especialmente en la ría del Nervión.

El caso de Cantabria no es tan grave como el del País Vasco, pero la proximidad geográfica es un factor que contribuye a acentuar los efectos de la crisis en sí misma considerada. El área de la bahía de Santander, la comarca de Campóo, con el núcleo de Reinosa, y Torrelavega, en la cuenca del Besaya, son las zonas donde se acusa el declive en mayor medida.

En Asturias se aprecian dos áreas netamente diferenciadas. La zona central, industrializada y con predominio de la siderurgia y la minería del carbón, tiene en común con el resto de la cornisa cantábrica acusados rasgos de declive industrial, insuficiencia de infraestructuras y deterioro del medio ambiente. En cambio, en el este y oeste de la región predomina una agricultura de baja productividad y con escasas ventajas comparativas en el mercado europeo.

— Estrategia de desarrollo y reconversión

En estas regiones, la recomposición del tejido industrial y de las infraestructuras son los componentes esenciales de la estrategia definida en el PRR. En lo que se refiere a las infraestructuras de comunicación y transporte, se requiere la creación de una infraestructura viaria rápida continua que permita una comunicación fluida en el sentido Este-Oeste (con Francia y Galicia), la inserción de la cornisa cantábrica en el eje del Ebro y la potenciación de rutas de penetración hacia la meseta, con lo que se lograría un mejor aprovechamiento de los puertos marítimos del cantábrico, que poseen una favorable orientación geográfica hacia los mercados comunitarios.

En equipamientos sociales, es preciso incidir, sobre todo, en educación, sanidad y vivienda, para contrarrestar el deterioro sufrido como consecuencia del rápido crecimiento experimentado en los años sesenta y setenta, que no fue acompañado del correspondiente esfuerzo inversor en esas áreas.

Para la recomposición del tejido industrial de estas regiones es necesario actuar en las siguientes líneas:

- Difusión tecnológica y modernización del aparato productivo, potenciando la base de I + D, actualmente subutilizada.
- Promoción y apoyo a las PYME, incidiendo, sobre todo, en mejorar su capacidad financiera y su diversificación.
- Estímulo a la localización de actividades productivas (ZPE de Cantabria y Asturias y ZID del País Vasco, Cantabria y Asturias), aumentando la oferta de suelo industrial.
- Formación y orientación profesional que ayuden a superar la inadecuación cualitativa entre oferta y demanda del mercado de trabajo.
- Política de planeamiento urbano y medio ambiente que frene las deseconomías de aglomeración provocadas por la excesiva concentración urbano-industrial de muchas zonas.

C) REGION DE DESARROLLO INTERMEDIO EN EXPANSION (Comunidad Valenciana)

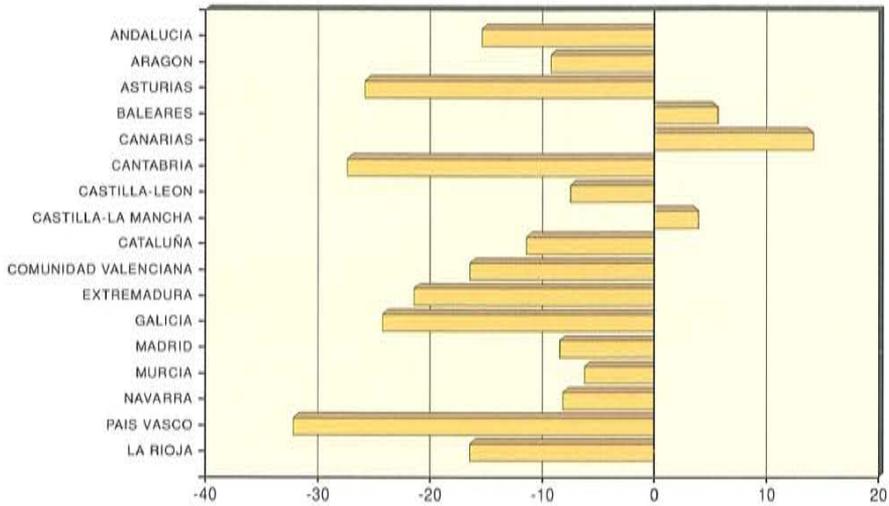
— Características de su estructura socioeconómica

La Comunidad Valenciana presenta indicadores socioeconómicos muy alejados de los valores medios comunitarios, si bien, en general, se mueven en un entorno próximo a los valores medios nacionales. Su tasa de crecimiento en los años setenta y primeros de los ochenta fue considerable y en la actualidad empieza a integrarse, junto a Cataluña, en el eje de desarrollo mediterráneo. En este sentido, hay que resaltar que la productividad total regional se ha mantenido siempre por encima de la media nacional, alcanzando el índice en 1986 un valor de 102,3. Las cifras relativas al VAB por habitante han experimentado, dentro de una tendencia general ascendente, algunas oscilaciones, si bien en los últimos años el índice ha pasado de un 101,3 a 102,4. El VAB total, entre 1980 y 1986, ha crecido a una tasa superior en 3,3 puntos a la del conjunto de España. Con ser una de las regiones más densamente pobladas y con un mayor crecimiento de población, el mercado de trabajo ha encajado las tensiones derivadas de la crisis con relativa suavidad, si se compara con el conjunto del Estado, ya que, aunque la tasa de paro en el peor momento (año 1985) fue sólo ligeramente inferior a la media nacional, la recuperación hasta 1989 ha sido más fuerte en la Comunidad Valenciana, situándose la citada tasa en un 15,4 por ciento frente al 17,3 para España.

En el marco de esta situación general se dan, no obstante, acusados desequilibrios intrarregionales entre la franja litoral, más dinámica, y una parte considerable de sus zonas interiores, de carácter rural. Algunas de sus industrias más intensivas en mano de obra, de gran peso en la economía regional, han experimentado en los últimos años importantes problemas derivados de su pérdida de competitividad, con importantes repercusiones en la tasa de desempleo y el nivel de la actividad productiva regional.

VARIACION DEL EMPLEO INDUSTRIAL

(En Porcentaje de 1988 sobre 1976)



Por otra parte, en lo que se refiere a recursos naturales y situación general del medio ambiente, a medio plazo existe el riesgo de estrangulamientos en la economía de la región. Los principales peligros son la erosión del suelo, la deforestación y la limitación y contaminación de una proporción creciente de recursos acuíferos. Todo ello amenaza el futuro de las actividades agrarias y turísticas, así como el suministro a asentamientos de población. Los problemas derivados de la congestión urbana en amplias zonas del litoral constituyen ya importantes factores limitadores del desarrollo.

— Estrategia de desarrollo

La superación del dualismo costa-interior, el completar su dotación infraestructural y la adopción de medidas de apoyo a la diversificación y modernización de la industria son los principales ejes de actuación. La actuación sobre los problemas derivados de la sobreexplotación de algunos recursos naturales y la degradación medioambiental completan las directrices establecidas en relación a esta región.

D) REGIONES CON CAPACIDAD DE CRECIMIENTO AUTOSOSTENIDO

— Características de su estructura socioeconómica

Integran este grupo las regiones que se han consolidado como ejes y núcleos dinámicos de desarrollo. En general, y salvo excepciones territorialmente localizadas, han absorbido de manera aceptable el impacto de la crisis y, con el inicio de la recuperación de la economía nacional, han mostrado un cierto dinamismo y capacidad de respuesta positiva. Se trata de Madrid, el eje del Ebro (La Rioja, Navarra y Aragón, sobre todo Zaragoza) y el eje del Mediterráneo (Cataluña y Baleares, principalmente).

El peso económico de este grupo de Comunidades Autónomas en el conjunto nacional queda reflejado en el hecho de que, representando únicamente un 21 por ciento del territorio total, aportan un 40 por ciento del VAB total y son asentamiento del 35 por ciento de la población nacional.

Estas regiones ocupan los primeros puestos en indicadores tan significativos como el VAB por habitante y la productividad y, en general, en los índices representativos de la dotación de equipamientos sociales. No obstante, algunas zonas dentro de ellas han sido negativamente afectadas por la crisis industrial y sufrido pérdidas significativas de empleo y un considerable deterioro del tejido industrial, que constituye su principal activo.

En otros casos se dan fenómenos de fuerte dualismo económico, que en ocasiones afectan a provincias enteras, por los que coexisten zonas rurales con escasa población y vertebración con otras desarrolladas, que aparecen enmascarados estadísticamente en las cifras a nivel de Comunidad Autónoma. Son particularmente notables, a este respecto, los casos de Aragón, Navarra y La Rioja.

— Estrategia de desarrollo

En estas regiones, la estrategia se dirige a apoyar su consolidación mediante acciones encaminadas a la creación de los servicios públicos necesarios que impidan un deterioro ulterior del hábitat. En este sentido, las dificultades de acceso a las áreas metropolitanas, la limitación de los recursos hídricos, la contaminación atmosférica, los síntomas de congestión y los problemas de reconversión industrial que afectan a algunas áreas constituyen los principales obstáculos que es preciso remover. Ello permitirá la consolidación de los ejes del Ebro y Mediterráneo, de manera que su articulación y desarrollo compartido difundan los efectos beneficiosos a la Comunidad de Valencia y al sureste peninsular.

Los principales ejes de actuación que conforman la estrategia de desarrollo de este grupo de regiones son los siguientes:

- Política de modernización y difusión tecnológica, que permita la superación de la crisis de sectores obsoletos mediante el aprovechamiento del potencial de I + D existente para la implantación de nuevas actividades productivas más avanzadas.
- Ayudas a la promoción, apoyo a la pequeña y mediana empresa y desarrollo del potencial endógeno, dada la importancia que tienen en estas regiones las empresas de pequeña dimensión y el papel que pueden desempeñar en la renovación y diversificación productiva.
- Política de estímulos a la localización de nuevas actividades productivas mediante el sistema nacional de incentivos, en la línea de las actuales ZID de Cantabria y del País Vasco, en los núcleos con problemas de reconversión industrial, y de la Zona promocionable de Aragón, en los casos de comarcas atrasadas. A este respecto, hay que señalar que la no correspondencia entre los mapas de delimitación ayudas a las empresas y el relativo al de las zonas Objetivo n.º 2, constituye una fuerte limitación para este tipo de acciones.
- Política de infraestructuras y equipamientos sociales que, por una parte, elimine los posibles estrangulamientos en materia de transportes, comunicaciones y recursos hídricos que se presentan en muchas zonas de fuerte concentración de actividades productivas y, por otra, proporcione el equipamiento educativo, sanitario y de vivienda necesario para mejorar el entorno social fuertemente deteriorado.
- Política de planeamiento urbano y medio ambiente, destinada a frenar las deseconomías de aglomeración de algunas áreas metropolitanas y determinadas zonas con problemas de reconversión. Por su parte, las actuaciones de protección y regeneración del medio ambiente, sobre todo en materia de residuos urbanos e industriales y el saneamiento de aguas y de la atmósfera, contribuirán a la mejora de la calidad de vida de los habitantes y del entorno físico en general, lo que posibilitará la atracción de nuevas actividades productivas.

En los casos concretos de Madrid y Barcelona, se plantea el combinar medidas de apoyo a sus zonas en declive industrial con otras de atracción muy selectiva de actividades ligadas a sectores de tecnología punta, tratando de frenar la implantación de actividades congestionadoras. Se pretende, por lo tanto, propiciar la desconcentración demográfica desde las áreas centrales hacia fuera, teniendo en cuenta que la concentración es más metropolitana que regional. En las zonas que adolecen de escasez de suelo industrial, por saturación del espacio disponible, en el futuro deberá potenciarse el sector terciario, sobre todo en el área de los servicios avanzados. Al mismo tiempo, es necesario combatir los peligros de salinización y deforestación de amplias zonas del Mediterráneo, así como la necesidad de controlar el desarrollo turístico, que en algunas áreas amenaza con destruir los recursos paisajísticos y naturales.

II.3. EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL DE ESPAÑA 1989/1993. OBJETIVOS Y EJES DE ACTUACION

En el Plan de Desarrollo Regional de España, aprobado por el Gobierno en marzo de 1989, se establecen las directrices estratégicas, objetivos, ejes de actuación e inversiones previstas por las distintas Administraciones Públicas para favorecer el desarrollo económico de aquellas regiones españolas que, según el Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural, resultan afectadas por el denominado objetivo n.º 1.

Según lo dispuesto en el Anexo del mencionado Reglamento, las regiones españolas incluidas en dicho objetivo se corresponden con la totalidad de los territorios pertenecientes a las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. Se trata de las regiones NUTS de nivel II que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 8.1 dicho Reglamento, cumplieran en el momento de la decisión relativa a su delimitación el requisito de que su PIB por habitante era, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria. En conjunto, el territorio de estas CC.AA. representa un 76,1 por ciento del total nacional y en ellas habita el 58,2 por ciento de la población total española.

II.3.1. PRINCIPALES OBJETIVOS Y EJES DE ACTUACION

En el epígrafe II.3 se recogían las principales directrices de carácter estratégico que para estas regiones se contemplan en el PDR a partir de la estrategia general de política regional elaborada por el gobierno. En el marco de dichas estrategias, se establecen en el Plan una serie de objetivos a alcanzar en estas regiones. El PDR distingue dos tipos de objetivos: objetivos finales, susceptibles de ser establecidos en términos macroeconómicos, y objetivos de tipo intermedio, cuyo cumplimiento constituye un requisito para acercarse al cumplimiento de los primeros.

Los objetivos últimos establecidos en el Plan son:

- Unas tasas de crecimiento de los PIB regionales que permitan que las regiones afectadas por el plan hayan reducido, en 1993, sustancialmente las diferencias existentes en la actualidad con la media nacional del PIB por habitante.
- En concordancia con las hipótesis de evolución de la actividad económica y tasas de crecimiento del PIB establecidas en el momento de la elaboración del Plan, se plantea un crecimiento del empleo para el conjunto de estas regiones a una tasa anual del 2,4% durante el período 1989/93.

REGIONES OBJETIVO N° 1



- Respecto a la productividad, si bien la prioridad otorgada a la creación de empleo no facilita avances espectaculares, se pretende que los niveles existentes en Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura se acerquen progresivamente a la media nacional y que los correspondientes al resto de las regiones afectadas por el Plan alcancen, como promedio en el período, valores en torno al 90% de dicha media.

La consecución de estos objetivos finales supone el cumplimiento de objetivos intermedios, que, a su vez, definen los ejes de actuación y políticas asociadas considerados como prioritarios en el Plan. Estos ejes prioritarios y políticas asociadas son los siguientes:

- Un incremento sustancial, dados los grandes déficit que en general presentan estas regiones, en la dotación de infraestructuras económicas. Entre estas infraestructuras destacan las relativas al transporte y a las comunicaciones, con objeto de favorecer tanto una adecuada comunicación de las mismas con las más desarrolladas como una mejora de su vertebración geográfica intrarregional. En el Plan se considera la consecución de este objetivo como condición indispensable para favorecer el aprovechamiento de las potencialidades de estas regiones y permitir un desarrollo más equilibrado a nivel nacional de la actividad económica y en el marco del futuro mercado único europeo. Asimismo, se considera básica la mejora de las dotaciones en otras infraestructuras de apoyo a la actividad económica, que en amplias áreas de las regiones afectadas resultan actualmente insuficientes. Las infraestructuras hidráulicas, energéticas y agra-

rias son, a esos efectos, las más destacadas. En la situación actual de las regiones consideradas, una dotación adecuada de todas estas infraestructuras es esencial por los efectos que, a medio plazo, pueden tener para hacerlas más atractivas a la inversión privada, disminuyendo los costes de producción y creando condiciones más adecuadas para el mejor aprovechamiento de su potencial endógeno.

- Mejora en la dotación en los equipamientos socioculturales, en tanto que la educación, la sanidad, la vivienda, etc. desempeñan un papel sustancial, como condición básica y coadyuvante del desarrollo económico, y dado que las mencionadas regiones, sobre todo en ciertas áreas, presentan importantes déficit en este sentido.
- Diversificación y apoyo a la atracción de actividades productivas. Conseguir un mayor equilibrio entre los distintos sectores económicos, aminorando el peso que la agricultura tiene aún en la mayor parte de las regiones y estimulando la diversificación intrasectorial, tanto en la agricultura como en la industria, es condición imprescindible para acercar la estructura productiva de estas regiones a los estándares de las zonas más desarrolladas.

Por otra parte, la generación de actividades económicas a través de la atracción de nuevas inversiones es un factor de especial importancia para el desarrollo de estas regiones que exige el apoyo financiero al Sistema nacional de incentivos regionales, así como el reforzamiento de las actuaciones al respecto de las propias Administraciones autonómicas. A este respecto, en el marco de la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales, las regiones afectadas por el PDR han sido clasificadas como Zonas de Promoción Económica en la totalidad de su territorio a excepción de la Comunidad Valenciana, en la que se excluye parte de la zona costera, y, algunas de ellas (Galicia y Extremadura), con la declaración de alguna de sus zonas industriales como ZID (Zonas Industriales en Declive).

- Desarrollo del potencial endógeno, tanto de recursos naturales como humanos y financieros de las regiones. El despliegue de iniciativas locales, el reforzamiento de las pequeñas y medianas empresas y la creación de centros de innovación y desarrollo empresarial constituyen importantes objetivos contemplados en el plan, y un adecuado campo de acción para las autoridades regionales y locales con el concurso, en los casos precisos, de la propia Administración Central.
- Planeamiento urbano y conservación y mejora del medio ambiente.

Un adecuado sistema de ciudades es un instrumento de vertebración y ordenación del territorio y vehículo muy necesario para canalizar la difusión del desarrollo. El PDR atribuye una gran importancia a la consecución de este objetivo y, dadas las competencias al respecto de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, pone de relieve la importancia de la coordinación entre las mismas y la Administración Central en el marco de la Constitución española y de la participación prevista en el Reglamento 2052/88 de la C.E.E.

Finalmente, la mejora y conservación del medio ambiente es un aspecto destacado en el PDR, como envolvente de todo el proceso, que, en unas ocasiones, actuará como un factor impulsor del desarrollo y, en otras, como una restricción al crecimiento incontrolado.

II.3.2. LAS INVERSIONES PREVISTAS EN EL PDR: DISTRIBUCION POR PROGRAMAS Y POR REGIONES

Los ejes de actuación definidos incluyen un amplio abanico de medidas que configuran importantes programas de inversión. Las cifras indicadas a continuación indican el montante total de las previstas en las regiones afectadas por el PDR por parte de la Administración Central, empresas públicas (incluyendo únicamente las pertenecientes a los grupos INI e INH, RENFE y TELEFONICA) y entes territoriales (Administraciones Autónomas).

Admón. Central	Entes Territ.	Empresas Públ.	Total
3.893.934	4.126.118	898.507	8.918.559

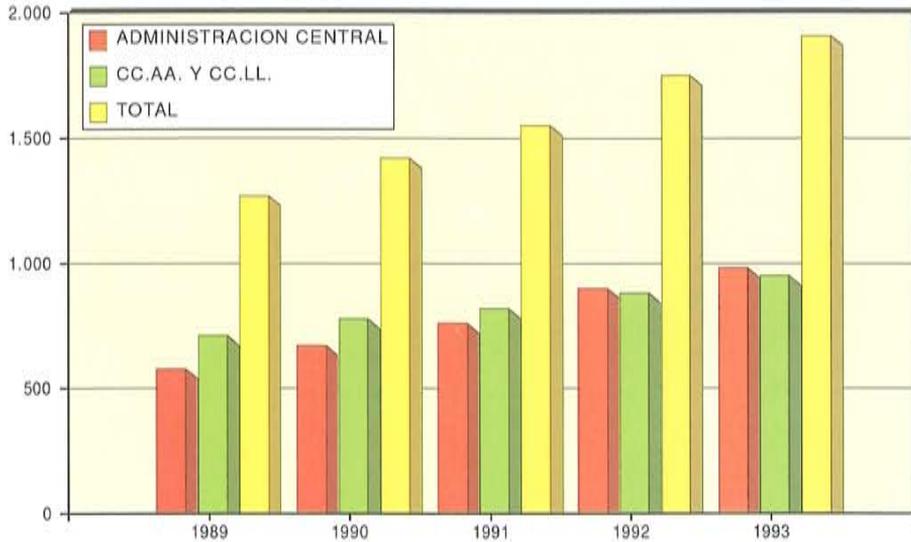
Como se aprecia, el total de inversiones previstas en el período asciende a casi 9 billones de pesetas. Las correspondientes a la Administración Central y empresas públicas estatales representan el 53,7 por ciento de dicha cantidad y las de las Administraciones Autónomas el 46,3 por ciento.

El cuadro II.1 muestra las inversiones correspondientes a las distintas Administraciones, según una clasificación por grandes programas de actuación. El programa 5, «Producción de bienes económicos», en el que se incluyen las medidas pertenecientes al eje de actuación definido en el epígrafe anterior como «Mejora de las Infraestructuras económicas», absorbe el mayor porcentaje, un (49,8%), del total de las inversiones previstas para el período en estas regiones (8,02 billones de pesetas). Entre las mismas, las inversiones en materia de infraestructuras de transportes y comunicaciones (Carreteras, Ferrocarriles, Puertos, Aeropuertos y Telecomunicaciones) ascienden a 2,67 billones de pesetas y son expresivas de la importancia que en la estrategia de desarrollo para estas regiones se atribuye a la mejora de su vertebración territorial interna y externa. Por su parte, dentro del mencionado programa, las inversiones en otras infraestructuras de apoyo a la actividad económica (recursos hidráulicos, infraestructuras agrarias, etc.) ascienden a 1,19 billones de pesetas.

El programa 4, «Producción de bienes públicos de carácter social», es el segundo bloque más destacado, desde el punto de vista del esfuerzo inversor, al elevarse su montante para el total del período a 1,93 millones de pesetas y representar el 24 por ciento de las inversiones totales previstas en estas regiones en el período considerado. En el mismo, se incluyen las correspondientes a la mejora en la dotación de equipamientos en materia de educación, vivienda, cultura y sanidad (en este apartado están excluidas las inversiones del INSALUD) y también las previstas en materia de medio ambiente que, incluidas en el subprograma 4.4. «Bienestar Comunitario», ascienden a 323.911 millones de pesetas.

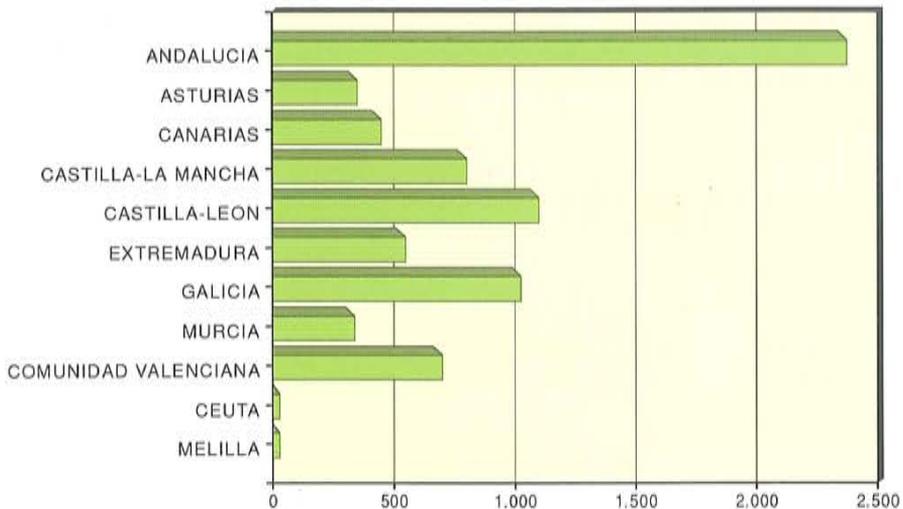
INVERSIONES PREVISTAS EN EL PDR 1989 - 1993 PARA LAS REGIONES OBJETIVO N° 1

(Miles de Millones de pesetas)



ESTIMACION DE DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS CORRESPONDIENTES AL OBJETIVO N° 1

(Miles de Millones de pesetas)



Cuadro II.1 (continuación)
ESTIMACION DE EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
CORRESPONDIENTES AL OBJETIVO 1 (Millones de pesetas)

PROGRAMAS DE ACTUACION	1992			1993			TOTAL		
	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total
	1. Servicios de carácter general	43.970,5	49.514,0	93.484,6	58.530,7	54.817,0	113.347,7	174.497,1	232.225,7
2. Protección civil y seguridad ciudadana	49.863,4	3.087,5	52.950,9	56.840,0	3.162,5	60.002,5	212.690,5	17.010,5	229.701,0
3. Seguridad, protección y promoción social	13.040,5	49.350,3	62.390,8	16.112,6	52.285,6	68.398,2	57.084,5	234.325,7	291.410,4
4. Producción de bienes públicos de carácter social	107.814,7	316.302,0	424.116,7	120.373,7	339.721,9	460.095,6	430.844,9	1.505.577,8	1.936.422,8
4.1. Sanidad	471,9	40.212,6	40.684,5	483,9	42.757,2	42.759,1	2.300,0	190.352,3	192.652,2
4.2. Educación	78.850,7	64.873,7	143.724,4	86.257,5	72.727,2	158.984,7	309.869,6	319.439,8	629.309,4
4.3. Vivienda y urbanismo	3.254,6	88.254,2	91.508,8	3.045,9	92.708,8	95.754,7	16.999,6	424.951,7	441.951,2
4.4. Bienestar comunitario	5.205,9	83.797,8	89.003,7	5.912,9	89.956,6	95.869,5	22.310,8	383.062,8	405.373,6
4.5. Cultura y deportes	20.017,7	39.163,7	59.181,5	24.673,5	42.054,1	66.727,7	79.365,0	187.771,4	267.136,5
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	587.324,3	309.475,3	896.799,6	636.914,7	338.200,8	975.115,5	2.585.396,7	1.429.926,9	4.015.323,6
5.1. Infraestructuras básicas hidráulicas y del transporte	489.780,8	212.434,5	702.215,4	528.266,7	232.418,7	760.685,4	2.168.574,5	976.221,5	3.144.796,0
5.1.1. Infraestructura de los recursos hidráulicos	105.623,9	41.200,7	146.824,6	100.665,1	45.982,6	146.647,7	429.032,4	190.151,1	619.183,5
5.1.2. Infraest. del transp. ferrov. y actuac. gales. del transp. terrestre	99.023,3	18.967,0	117.990,3	116.715,7	20.155,8	136.871,4	359.047,7	87.659,7	446.707,4
5.1.3. Carreteras	219.021,7	143.717,9	362.739,6	241.888,1	156.864,7	398.752,8	1.114.790,7	659.453,5	1.774.244,2
5.1.4. Puertos y transporte marítimo	35.643,2	7.791,3	43.434,5	35.083,8	8.531,7	43.615,5	141.691,1	35.261,3	176.952,4
5.1.5. Aeropuertos y transporte aéreo	30.468,8	757,6	31.226,4	37.916,1	863,9	34.780,0	124.012,6	3.696,0	127.708,6
5.2. Comunicaciones	32.657,6	3.951,4	36.609,0	37.308,8	3.879,6	41.188,3	130.805,6	21.414,8	152.220,4
5.3. Infraestructuras agrarias	42.458,1	83.654,9	126.113,0	46.116,9	91.571,1	137.688,0	183.685,6	388.069,9	573.755,5
5.3.1. Reforma y desarrollo agrario y regadíos	24.080,0	62.446,7	86.526,7	25.901,0	68.467,4	94.368,4	103.939,9	290.480,0	394.419,9
5.3.2. Mejora del medio natural	18.378,1	21.208,2	39.586,3	20.215,9	23.105,6	43.319,5	81.745,7	97.589,9	179.335,6
5.3.3. Investigación científica, técnica y aplicada	22.427,8	9.434,5	31.862,3	25.222,4	10.331,5	35.553,9	100.331,1	44.220,7	144.551,8
5.4. Regulación económica de carácter general	62.762,7	28.548,2	91.310,9	66.993,6	30.747,0	97.740,6	284.040,8	138.365,1	422.406,0
6. Regulación económica y financieras generales	51.750,2	16.677,3	68.427,5	55.584,1	18.285,6	73.869,7	230.572,6	81.990,7	312.563,3
6.1. Actuaciones económicas y financieras generales	11.010,2	11.870,9	22.881,3	11.870,9	12.461,4	23.870,9	53.468,2	56.374,4	109.842,7
6.2. Regulación comercial	31.542,1	120.924,0	152.466,1	32.373,0	129.733,3	162.126,3	149.379,3	568.686,8	718.066,2
7. Regulación económica de sectores productivos	7.742,4	44.241,3	51.983,7	8.054,8	46.881,5	54.936,3	36.941,9	211.733,8	248.675,7
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	5.447,5	34.099,1	39.546,6	5.666,9	36.641,0	42.307,9	25.988,0	162.245,9	188.233,9
7.1.1. Ordenación, reestructuración y mejora de producciones agrarias y pesqueras	2.294,8	10.142,2	12.437,0	2.388,0	10.240,5	12.628,5	10.955,9	49.487,9	60.441,8
7.1.2. Sanidad vegetal y animal	15.582,0	52.690,7	68.272,7	15.571,1	56.586,5	72.157,6	74.657,5	247.022,2	321.679,6
7.2. Industria	4.926,1	13.036,6	17.962,7	4.931,5	14.410,9	19.342,4	23.003,2	57.950,5	80.953,7
7.3. Energía	198,6	1.739,0	1.937,6	202,1	1.662,6	1.864,7	997,5	7.853,0	8.850,6
7.4. Minería	3.092,9	9.415,1	12.508,1	3.613,5	10.251,8	13.865,3	13.779,2	44.127,4	57.906,6
7.5. Turismo	896.318,3	877.201,3	1.773.519,5	988.138,3	948.688,1	1.936.826,4	3.893.934,2	4.126.118,6	8.020.052,8
TOTAL INVERSION									

Nota: En la columna de la Administración Central se incluyen, además de inversiones reales, transferencias de capital en los epígrafes industria, energía e investigación susceptibles de financiación comunitaria, no distribuidas por Comunidades Autónomas.

Fuente: Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993.

Si se atiende a la distribución regional de las inversiones previstas (cuadro II.2), las CC.AA. que absorben una proporción más elevada del volumen total de inversiones del conjunto de las Administraciones Públicas son Andalucía, con un 30,2 por ciento del total, Castilla y León (14,3%), Galicia (13,1%) y Castilla-La Mancha (10,39%), siendo esta distribución expresiva de la fuerte incidencia en estas regiones de las inversiones en infraestructuras de transportes y comunicaciones (carreteras y transporte ferroviario, básicamente). En lo que se refiere, estrictamente, a las de la Administración Central, son Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana aquellas en las que el esfuerzo inversor por parte de esta Administración es más relevante.

No obstante, cuando se tiene en cuenta la inversión por habitante (ver cuadro II.2) se pone de manifiesto una situación relativamente equilibrada. Únicamente la Comunidad Valenciana, dado el escaso volumen de inversión de los entes territoriales, se sitúa en un nivel claramente inferior a la inversión media por habitante en este conjunto de regiones, mientras en Castilla-La Mancha y Extremadura es mayor.

Cuadro II.2
DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS INVERSIONES
PREVISTAS POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(1989-1993)

CC.AA. Objetivo n.º 1	Total en millones de pesetas	Ptas. por habitante
Andalucía	2.384.795,0	348.834
Asturias	358.697,6	321.701
Canarias	454.540,2	307.328
Castilla-La Mancha	818.426,6	487.157
Castilla y León	1.129.362,4	435.709
Extremadura	568.470,4	522.442
Galicia	1.039.255,5	363.630
Murcia	341.460,4	337.783
C. Valenciana	716.204,2	190.783
Ceuta y Melilla	75.344,2	638.247

En el plan se establecía, asimismo, la demanda de financiación a los fondos estructurales comunitarios. A este respecto, la demanda al FEDER se sitúa en 1.218.87 millones de pesetas para el período que media entre 1989 y 1993 (incluyendo ambos años). Las correspondientes al Fondo Social Europeo y al FEOGA-Orientación, se establecían en 122.424,1 y 420.700 millones de pesetas, respectivamente. Obviamente, estas demandas excedían lo de que posiblemente podría contemplar el Marco de Apoyo Comunitario establecido por la Comisión de la CEE para estas regiones, al ser la expresión de la posición inicial de negociación del Estado español a tales efectos, y al incluir la parte de los fondos que podría corresponder a España en la hipótesis más favorable de distribución de la parte de los mismos reservada a programas de iniciativa comunitaria (en el caso del FEDER un 15% del montante total).

II.4. EL PLAN DE RECONVERSION REGIONAL Y SOCIAL 1989/1993

En el Plan de Reconversión Regional de España, aprobado por el Gobierno español en junio de 1989 se establecen las directrices estratégicas, ejes de actuación e inversiones previstas por las distintas Administraciones públicas dirigidas a reconvertir aquellas zonas del territorio español que, según el Reglamento CEE n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural, resultan afectadas por el denominado Objetivo n.º 2 (reconvertir las regiones o partes de regiones, incluyendo cuencas de empleo o núcleos urbanos, gravemente afectadas por el declive industrial).

Según el apartado 2 del artículo 9 de dicho Reglamento, dichas zonas deberán corresponder a unidades territoriales de nivel NUTS III (provincias en el caso español) que cumplan cada uno de los siguientes requisitos:

- a) Una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años.
- b) Un porcentaje de empleo industrial, en relación con el empleo total, igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975.
- c) Una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia que se cita en el apartado anterior.

En lo que se refiere a España, las regiones NUTS III que, sin estar incluidas en zonas afectadas a otros objetivos de los establecidos en el aludido Reglamento, cumplían dichos requisitos eran:

- Zaragoza, en Aragón.
- Cantabria.
- Barcelona, Gerona y Tarragona, en Cataluña.
- Navarra.
- La Rioja.
- Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, en el País Vasco.

Por otra parte, también podrían ser declaradas zonas industriales en declive las comunidades urbanas con una tasa de desempleo superior, en un 50% al menos, a la media comunitaria y donde se haya registrado una importante disminución del empleo industrial, circunstancias ambas que afectaban a una parte de la Comunidad de Madrid.

En principio, y al cumplir todas las NUTS III citadas, excepto Madrid, los requisitos *a)*, *b)* y *c)*, la totalidad de sus respectivos territorios podría haber sido delimitada como zona afectada por el ob-

Cuadro II.3
POBLACION (1986) Y SUPERFICIE DE LAS ZONAS DE INTERVENCION
DEL FEDER AFECTADAS POR EL OBJETIVO 2

Comunidades Autónomas, Provincias y Comarcas	POBLACION		SUPERFICIE	
	Habitantes	% sobre CC.AA./ provincia/zona	Km ²	% sobre CC.AA./ provincia/zona
ARAGON	689.781	58,2	13.598,2	28,5
<i>Zaragoza</i>	689.781	83,6	13.598,2	78,8
Bardenas-Cinco Villas	31.997	100,0	2.447,0	100,0
Moncayo-Campo de Borja	26.783	100,0	1.080,7	100,0
Ribera de Ebro-Zaragoza (1)	540.336	83,4	5.118,6	99,9
Jalón Medio-La Almunia	31.768	100,0	1.428,5	100,0
Calatayud	40.407	100,0	2.190,1	100,0
Bajo Aragón-Caspe	18.490	100,0	1.333,3	100,0
CANTABRIA (2)	471.468	90,2	2.055,2	38,9
CATALUÑA	3.794.001	63,5	12.371,7	38,7
<i>Barcelona</i> (3)	3.261.299	70,7	7.667,3	99,2
<i>Gerona</i>	203.346	41,6	2.605,5	44,3
Baix Empordà	83.911	100,0	636,4	100,0
La Selva	90.938	100,0	975,7	100,0
Ripollès	28.497	100,0	993,4	100,0
<i>Tarragona</i>	329.356	62,9	2.098,9	33,4
Baix Camp	123.615	100,0	667,3	100,0
Ribera d'Ebre	23.650	100,0	824,7	100,0
Baix Penedès	32.544	100,0	263,5	100,0
Tarragonès	149.547	100,0	343,4	100,0
MADRID (4)	889.838	18,6	506,8	6,3
NAVARRA	308.046	59,7	7.738,0	74,3
Bidasoa Frontera	8.720	100,0	186,1	100,0
Barranca	19.668	100,0	306,2	100,0
Límite noroeste	7.921	100,0	335,0	100,0
Aoiz	3.663	100,0	365,5	100,0
Lumbier	2.100	100,0	346,1	100,0
Pamplona (5)	67.573	27,5	569,0	96,0
Puente la Reina	4.515	100,0	186,9	100,0
Estella	30.549	100,0	963,9	100,0
Viana	6.579	100,0	300,7	100,0
Tafalla	22.489	100,0	838,2	100,0
Sangüesa	8.604	100,0	469,0	100,0
Ribera Alta del Ebro	25.126	100,0	451,8	100,0
Ribera Baja Arga-Aragón	28.635	100,0	771,3	100,0
Tudela	71.904	100,0	897,9	100,0
Facerías y Bardenas Reales	0	0,0	750,4	100,0

Cuadro II.3 (continuación)

Comunidades Autónomas, Provincias y Comarcas	POBLACION		SUPERFICIE	
	Habitantes	% sobre CC.AA./ provincia/zona	Km ²	% sobre CC.AA./ provincia/zona
PAIS VASCO	2.128.407	99,6	6.057,1	83,4
Alava (6)	260.035	97,1	1.843,1	60,5
Llanada Alavesa	209.997	100,0	788,3	100,0
Rioja Alavesa	9.788	100,0	316,3	100,0
Estribaciones Gorbea	5.519	100,0	406,2	100,0
Cantabria Alavesa	34.731	100,0	332,3	100,0
Guipúzcoa	689.222	100,0	1.997,0	100,0
Vizcaya	1.179.150	100,0	2.217,0	100,0
RIOJA (7)	135.830	52,2	2.914,6	57,9
TOTAL ZONAS OBJETIVO 2	8.417.371	—	45.241,6	—
TOTAL ESPAÑA	38.473.418	—	504.782,0	—
% ZONAS OBJETIVO 2 SOBRE ESPAÑA	—	21,9	—	9,0

(1) Del municipio de Zaragoza se excluyen los distritos de Casco Viejo y Sagasta.

(2) Comprende 62 municipios de una amplia zona costera que va desde San Vicente de la Barquera hasta el límite con el País Vasco, penetrando hacia el interior, para incluir la comarca de Campóo. Quedan excluidos 40 municipios.

(3) Del municipio de Barcelona, sólo se incluyen los nueve distritos siguientes: Barceloneta, Hort Roquetes, Ciutat Meridiana, Bon Pastor, Trinitat Vella, Besòs, Zona Franca y Poblenou.

(4) Comprende nueve municipios: Alcorcón, Leganés, Getafe, Móstoles, Arganda, Rivas-Vaciamadrid, San Fernando de Henares, Torrejón de Ardoz y Alcalá de Henares.

(5) Se excluye el municipio de Pamplona.

(6) Se excluyen las comarcas de Montaña Alavesa y Valles Alaveses.

(7) Se excluye el municipio de Logroño y 47 más, pertenecientes a La Sierra.

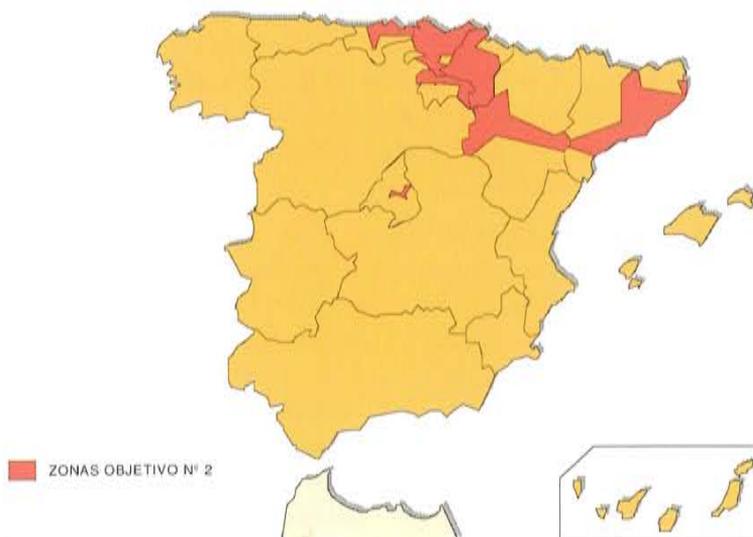
Fuente: Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993.

jetivo n.º 2. Sin embargo, dado el interés de la Comisión de la CEE por garantizar una concentración efectiva de las intervenciones en las zonas más gravemente afectadas, y teniendo en cuenta que en el Considerando dieciséis del mencionado Reglamento se establece que la acción comunitaria en las zonas del objetivo n.º 2 no puede alcanzar a más del 15% de la población de la Comunidad Europea, la Decisión de la Comisión de 21 de marzo de 1989, por la que se establecía una primera lista de las zonas afectadas por el objetivo n.º 2, no incluía determinadas comarcas y/o municipios de las mencionadas regiones.

Las poblaciones y superficies de las zonas finalmente afectadas por el objetivo n.º 2 ascienden a 8.417.371 habitantes y 45.241,6 Km², representando, respectivamente, el 21,9% y 9% de la población y superficie totales de España (ver cuadro II.3 y mapa).

Por otra parte, el párrafo tercero del apartado primero del artículo 5 del Reglamento (CEE) n.º 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, por el que se aprueban las disposiciones de

**ZONAS SUSCEPTIBLES DE RECIBIR AYUDAS
DEL FEDER POR PERTENECER AL OBJETIVO Nº 2
(APLICABLE A PARTIR DEL 1-1-89)**



aplicación del Reglamento (CEE) 2052/88, establecía que «...los planes presentados en virtud de los objetivos n.º 2 y 5b) cubrirán, en general, una o varias zonas del nivel NUTS III». Teniendo en cuenta lo anterior, en el Comité de Inversiones Públicas, en el cual participan todas las Comunidades Autónomas del Estado español, se decidió la presentación de un solo plan de reconversión regional y social para el conjunto de las zonas afectadas por el objetivo n.º 2.

II.4.1. PRINCIPALES OBJETIVOS Y EJES DE ACTUACION

En el epígrafe II.2 se recogen las principales directrices de carácter estratégico que para las regiones con territorios afectados por el Objetivo 2 se contemplan en el Plan de Reconversión Regional (PRR), a partir de la estrategia general de política regional establecida por el Gobierno. A su vez, en el marco de dichas estrategias se establecen en el PRR una serie de objetivos a alcanzar en los mencionados territorios.

Se distinguen dos tipos de objetivos: objetivos de carácter final y objetivos intermedios o instrumentales cuyo grado de cumplimiento condiciona el de los primeros. A su vez, dentro de los objetivos últimos o de carácter final se distingue entre aquellos que pueden establecerse en relación a variables macroeconómicas relevantes y los que revisten una significación de carácter cualitativo más inmediato. Dichos objetivos últimos son los siguientes:

- Una creación neta de empleo que permita la reducción de la elevada tasa de paro existente en todas las regiones consideradas. Obviamente, dicho incremento habrá de ser más significativo en el caso de aquellas cuyas tasas de paro son más altas y superen tanto la tasa media nacional como la correspondiente al conjunto de regiones consideradas. En términos de regiones NUTS de nivel III, Barcelona, Cantabria, Guipúzcoa y Vizcaya son las que se encuentran en dicha situación. No obstante, existen en otras regiones Nuts III áreas geográficas más limitadas afectadas por el objetivo n.º 2 que comparten estas características, incluso de manera más acentuada, y a las que es plenamente aplicable la consecución del objetivo de creación de empleo y reducción del paro en los términos planteados.
- Elevación de los niveles de productividad existentes tanto en lo que se refiere al conjunto de sus sistemas productivos como, y de manera muy específica, de su sector industrial. Si bien a corto plazo la enorme importancia que se otorga a la creación de empleo no facilita avances espectaculares en ese aspecto, es indudable que la reconversión de las regiones consideradas e incluso las propias posibilidades de creación de empleo a medio plazo, dependen de las mejoras de competitividad asociadas a la modernización tecnológica y a la mejor utilización de una fuerza de trabajo más cualificada. Desde ese punto de vista, el aumento de la productividad global es, por lo tanto, un objetivo de primer orden en el caso de todas las regiones consideradas. Según el plan, dicho incremento deberá ser más significativo en las que presentan niveles globales más reducidos que el nivel medio correspondiente al conjunto de estas regiones y de manera particular en aquellas (Cantabria, Gerona y Zaragoza) en que dichos niveles vienen siendo, además, generalmente inferiores a los estándares medios nacionales. En lo que se refiere al sector industrial, la elevación del nivel de productividad es, por las razones anteriormente apuntadas, un objetivo de indudable importancia en todas las regiones que se vienen considerando y de especial trascendencia en aquellas (Barcelona, Cantabria, Gerona, Guipúzcoa, Madrid y Navarra) que han venido presentando de manera sostenida a lo largo del tiempo unos niveles inferiores a los medios nacionales.
- Un crecimiento del PIB por habitante que permita que estas regiones vayan disminuyendo sus todavía considerables diferencias en niveles de renta y riqueza respecto a la situación media existente en la Comunidad Europea.
- Entre los objetivos de carácter cualitativo más inmediato, pero que, no obstante, están muy asociados a la recuperación económica y reconversión de estas zonas, se destacan los relativos a la mejora del medio ambiente y de la calidad de vida, así como la reducción de los crecientes fenómenos de marginación social y perifericidad que se dan en buena parte de estas regiones (cinturones industriales de las grandes ciudades, zonas industriales en declive alejadas de los grandes ejes de desarrollo económico, social y cultural, etc.).

El mayor o menor grado de cumplimiento de estos objetivos últimos depende, en gran medida, del de aquellos otros de tipo intermedio o instrumental que desempeñan un papel estratégico más importante y que definen, a su vez, los principales ejes de actuación de la inversión regional y social. Entre los mismos, cabe destacar los siguientes:

- La modernización tecnológica y diversificación productiva, en tanto que las causas del declive de las zonas consideradas ha estado asociada, por un lado, al estancamiento y obsolescencia tecnológica de una parte muy significativa de su aparato productivo y, por otro, a una elevada concentración de sus actividades en sectores de demanda «débil» (siderurgia e industrias metálicas, construcción naval, textil y calzado, madera y muebles, etc.).
- En estrecha vinculación con el objetivo de la diversificación productiva, la localización de nuevas actividades y el desarrollo del potencial endógeno de las zonas consideradas son objetivos instrumentales de especial importancia para el relanzamiento económico de las mismas y para la ampliación de su base económica.
- La mejora de los sistemas educativos, especialmente en lo que respecta a las enseñanzas técnicas y profesionales y a la recualificación de la mano de obra empleada o en paro. La consecución de este objetivo es una condición fundamental para la elevación de los niveles de productividad y la adecuación de la fuerza de trabajo a los requerimientos tecnológicos y productivos que exige la modernización y diversificación de la base productiva de estas regiones.
- La superación de los estrangulamientos que para la recuperación económica de estas zonas suponen, de una parte, las fuertes deseconomías de aglomeración que vienen manifestándose en algunas de ellas y, de otra, los importantes déficit todavía existentes en materia de infraestructuras económicas y tecnológicas y de equipamientos sociales.

II.4.2. LAS INVERSIONES PREVISTAS EN EL PRR: DISTRIBUCION POR PROGRAMAS Y REGIONES

Las políticas contempladas en el plan y descritas en el anterior epígrafe incluyen una amplia gama de medidas que implican, a su vez, importantes inversiones por parte de las distintas Administraciones y empresas públicas. Las cifras reflejadas a continuación indican el montante total de las previstas por parte de la Administración Central, empresas públicas (las pertenecientes a los grupos INI e INH, RENFE y TELEFONICA) y Administraciones Autonómicas. Dichas inversiones se refieren a las previstas tanto en las zonas concretas afectadas por el Objetivo n.º 2 como en el conjunto de las CC.AA. a que éstas pertenecen y se resumen de la siguiente forma:

	Admón. Central	Empresas Púb.	A. Territoriales	Total
En CC.AA. con Zonas Obj. 2	1.728.951,5	240.320	3.359.935,2	5.239.206,70
En las Zonas Objetivo 2	877.737,9	173.806	2.277.150,8	3.328.694,70

El total de inversiones previstas en el período considerados asciende a 5,23 billones de pesetas en el conjunto de CC.AA. con zonas afectadas por el Objetivo n.º 2, y a 3,32 billones en las propias zonas concretas consideradas. Las correspondientes a la Administración Central y a las empresas públicas estatales representan, respectivamente, el 36,9 y 31,5 por ciento de las totales previstas en el conjunto de CC.AA. y zonas consideradas. Conviene señalar que el peso relativo de la inversión de

la Administración Central y empresas públicas estatales es menor que en el caso de las CC.AA. afectadas por el Objetivo n.º 1. Ello es lógico, si se tiene presente, por una parte, que la dimensión de los problemas es mayor en estas últimas y, por otra, que son mayores las competencias asumidas por una serie de CC.AA. con zonas incluidas en el Objetivo n.º 2 (País Vasco, Cataluña y Navarra, fundamentalmente).

El Cuadro II.4 refleja las inversiones (excluidas las correspondientes a empresas públicas) de las diferentes Administraciones en las zonas concretas afectadas al Objetivo n.º 2. Como se puede apreciar, las previstas en materia de infraestructuras de transporte y comunicaciones y de otras infraestructuras de apoyo a la actividad económica (hidráulicas y agrarias, fundamentalmente), incluidas en el programa n.º 5 «Producción de bienes públicos de carácter económico», constituyen el grupo más destacado en cuanto a la asignación de recursos, y absorben aproximadamente 1,11 billones de pesetas (un 37% del total de 3,15 billones de inversión prevista en el período considerado).

Las inversiones en equipamientos sociales (sanidad, educación, vivienda y urbanismo, cultura y bienestar comunitario, excluyendo las realizadas en materia medioambiental) constituyen la segunda rúbrica más importante, al significar un 25,3 por ciento del total de las previstas. Por su parte, las relativas a incentivación de actividades productivas (incluyendo entre las mismas las actuaciones en el ámbito de la promoción de la investigación y desarrollo tecnológico) suponen un 15,8 por ciento del total. Las correspondientes a actuaciones relacionadas con la mejora del medio ambiente y conservación de recursos, así como con la mejora del medio natural, ascienden a 180.824 millones de pesetas y absorben el 5,7 por ciento del total de las inversiones.

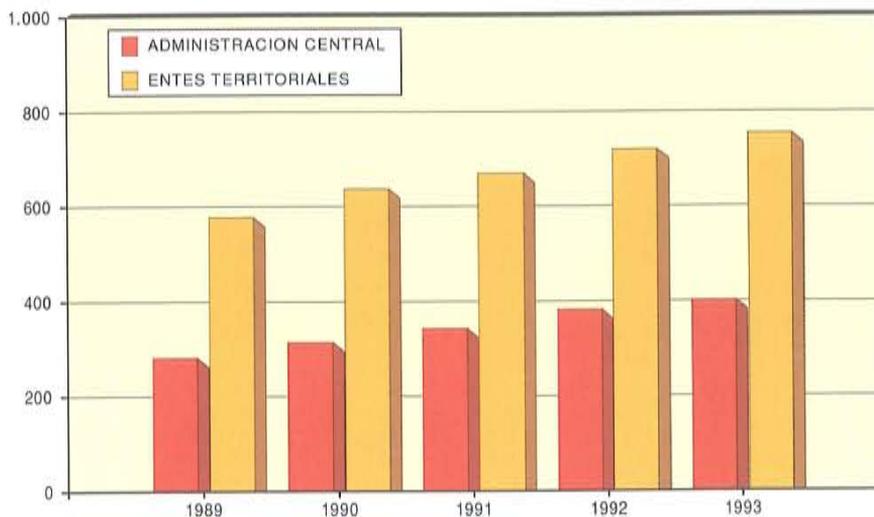
A la vista de estos datos, se observa que los principales capítulos de la inversión coinciden en general con los más destacados en el caso de las regiones afectadas por el Objetivo n.º 1. Sin embargo, el peso relativo de la inversión prevista en materia de infraestructuras básicas de carácter económico es significativamente menor en este Plan, mientras que, dado que buena parte de los problemas de estas zonas se dan en el terreno de la modernización productiva, la generación de actividades alternativas y la mejora de los equipamientos sociales y del medio ambiente, las actuaciones inversoras en estas materias revisten una importancia significativamente superior.

Si se atiende a la distribución regional de las inversiones previstas por el conjunto de las Administraciones Públicas, el cuadro II.5 pone de manifiesto que las zonas pertenecientes a las CC.AA. del País Vasco, Cataluña y, a considerable distancia, Madrid son aquellas que absorben más recursos (un 40, 27 y 9 por ciento, respectivamente). En lo que se refiere, estrictamente, a las inversiones correspondientes a la Administración Central, son las zonas pertenecientes a Cataluña, Madrid y Aragón, aquellas en las que se prevé concentrar mayores recursos (34, 20 y 18 por ciento, respectivamente).

Sin embargo, en términos de inversión por habitante, la distribución presenta un perfil diferente. Así, considerando el conjunto de las inversiones de las distintas Administraciones Públicas, en las zonas Objetivo n.º 2 de Navarra, País Vasco y Rioja la inversión per cápita es, dada la importancia de la contribución de sus propias Administraciones Autónomas, considerablemente más elevada que en las zonas pertenecientes a otras Comunidades Autónomas.

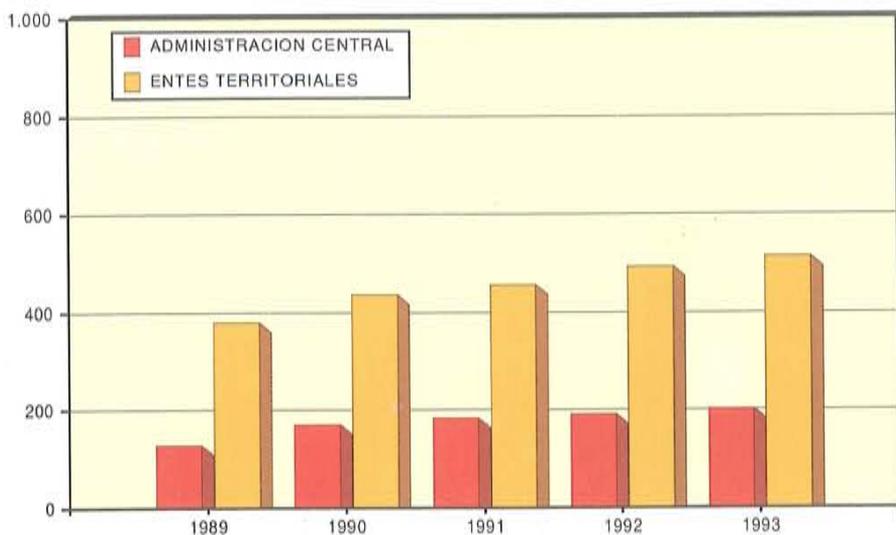
INVERSIONES PUBLICAS PREVISTAS EN CC.AA. CON ZONAS AFECTADAS POR EL OBJETIVO N° 2

(Miles de millones de pesetas)



INVERSIONES PUBLICAS PREVISTAS EN ZONAS OBJETIVO N° 2

(Miles de millones de pesetas)



Cuadro II.4

ESTIMACION DE LA EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN LAS ZONAS OBJETIVO 2

(Millones de pesetas)

PROGRAMAS DE ACTUACION	1989			1990			1991		
	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total
	1. Servicios de carácter general	7.084,4	31.108,0	38.192,4	7.392,0	34.699,8	42.091,8	8.304,1	37.897,9
2. Protección civil y seguridad ciudadana	10.743,9	12.226,8	22.970,7	8.988,4	13.599,2	22.587,6	9.997,7	15.183,1	25.180,8
3. Seguridad, protección y promoción social	3.256,4	9.851,3	13.107,7	2.935,9	11.796,7	14.732,6	2.969,9	13.059,4	16.029,3
4. Producción de bienes públicos de carácter social	17.934,0	143.630,9	161.564,9	20.399,3	162.459,0	182.858,3	22.774,5	167.595,4	190.369,9
4.1. Sanidad	125,6	27.829,9	27.955,4	120,0	30.729,4	30.849,4	114,9	32.410,7	32.525,5
4.2. Educación	10.052,6	31.113,0	41.165,6	12.869,1	38.918,7	51.787,8	14.586,4	37.723,1	52.309,5
4.3. Vivienda y urbanismo	513,8	36.443,6	36.957,4	599,7	36.609,4	37.209,1	555,0	42.171,3	42.726,3
4.4. Bienestar comunitario	3.866,9	27.772,1	31.639,0	3.130,5	30.119,9	33.250,4	3.262,6	31.399,4	34.661,9
4.5. Cultura y deportes	3.375,2	20.472,3	23.847,5	3.659,9	23.081,6	26.741,5	4.255,6	23.891,0	28.146,6
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	63.811,5	120.306,5	184.118,0	104.649,0	147.199,3	251.848,3	111.810,8	154.575,8	266.386,6
5.1. Infraestructuras básicas hidráulicas y del transporte	51.900,9	100.031,1	151.932,0	90.414,2	115.013,2	205.427,5	95.817,9	117.553,7	213.371,5
5.1.1. Infraestructura de los recursos hidráulicos	4.260,8	18.378,5	22.639,3	12.869,7	19.201,2	32.470,9	12.800,9	19.988,6	32.789,5
5.1.2. Infraest. del transp. ferrov. y actuac. grales. del transp. terrestre	4.193,0	16.526,2	20.719,2	8.933,7	22.149,1	31.082,8	12.563,4	23.684,0	36.247,3
5.1.3. Carreteras	30.430,3	61.309,5	91.739,8	49.990,1	70.513,3	120.503,4	46.728,7	70.404,2	117.132,9
5.1.4. Puertos y transporte marítimo	5.222,1	2.815,9	8.038,0	5.651,8	3.148,3	8.800,1	6.874,3	3.475,4	10.349,7
5.1.5. Aeropuertos y transporte aéreo	7.794,7	1.001,0	8.795,7	12.568,9	1,3	12.570,2	16.850,6	1,4	16.852,0
5.2. Comunicaciones	2.184,1	2.742,5	4.926,6	3.601,3	10.108,6	13.709,9	4.488,3	12.009,6	16.498,0
5.3. Infraestructuras agrarias	2.108,9	9.147,2	11.256,1	2.494,7	12.616,9	15.111,6	2.760,8	14.654,4	17.415,2
5.3.1. Reforma y desarrollo agrario y regadíos	1.069,3	6.402,3	7.471,6	1.174,3	8.344,0	9.518,2	1.284,5	9.786,4	11.070,8
5.3.2. Mejora del medio natural	1.039,6	2.744,8	3.784,3	1.320,4	4.273,0	5.593,4	1.476,4	4.868,0	6.344,4
5.4. Investigación científica, técnica y aplicada	7.617,6	8.385,7	16.003,3	8.138,7	9.460,6	17.599,3	8.743,8	10.358,1	19.101,9
6. Regulación económica de carácter general	13.449,5	3.566,8	17.016,3	10.642,1	3.787,7	14.429,8	11.045,8	4.155,2	15.201,0
6.1. Actuaciones económicas y financieras generales	10.715,7	1.977,8	12.693,5	8.218,3	1.841,3	10.059,6	8.855,3	2.074,6	10.929,9
6.2. Regulación comercial	2.733,8	1.589,0	4.322,8	2.423,8	1.946,4	4.370,2	2.190,4	2.080,6	4.271,0
7. Regulación económica de sectores productivos	12.560,3	38.603,5	51.163,8	16.268,5	62.704,2	78.972,7	16.142,7	63.868,3	80.011,0
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	856,3	13.468,6	14.324,9	886,9	14.492,6	15.379,6	869,8	15.793,3	16.663,1
7.1.1. Ordenación, reestructuración y mejora de producciones agrarias y pesqueras	598,3	12.574,8	13.173,1	629,0	13.650,6	14.279,7	611,3	14.881,0	15.492,3
7.1.2. Sanidad vegetal y animal	258,1	895,8	1.151,8	257,9	842,0	1.099,9	258,5	912,3	1.170,8
7.2. Industria	9.186,1	35.691,8	44.877,9	10.851,3	38.966,4	49.817,7	11.136,4	38.107,6	49.303,9
7.3. Energía	1.846,2	4.756,6	6.602,8	3.823,3	5.231,6	9.054,9	3.400,1	5.666,5	9.066,6
7.4. Minería	38,8	38,7	77,5	35,5	28,5	62,0	31,9	30,2	62,1
7.5. Turismo	652,8	4.647,8	5.280,6	673,5	3.985,0	4.658,6	644,5	4.270,7	4.915,3
TOTAL INVERSION	128.840,1	379.293,8	508.133,9	171.275,1	436.245,9	607.521,0	183.045,5	456.335,1	639.380,6

Nota: En algunos epígrafes se incluyen, además de inversiones reales, transferencias de capital.

Fuente: Plan de Reconversión Regional y Social de España 1989-1993.

Cuadro II.4 (continuación)
ESTIMACION DE LA EVOLUCION DE LA INVERSION PUBLICA EN LAS ZONAS OBJETIVO 2

(Millones de pesetas)

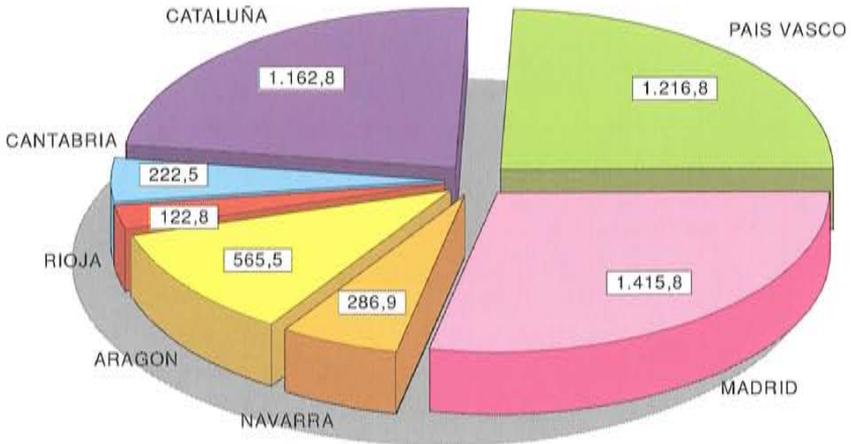
PROGRAMAS DE ACTUACION	1992			1993			TOTAL		
	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total	A. Central	Entes territoriales	Total
	1. Servicios de carácter general	9.884,2	41.390,7	51.274,9	12.097,0	45.115,7	57.212,7	44.761,8	190.212,1
2. Protección civil y seguridad ciudadana	11.252,4	16.972,3	28.224,7	12.030,4	18.987,1	31.017,5	53.012,9	76.968,5	129.981,4
3. Seguridad, protección y promoción social	3.392,4	14.317,0	17.709,4	3.335,6	15.517,2	18.852,8	15.890,2	64.541,6	80.431,8
4. Producción de bienes públicos de carácter social	24.079,5	175.870,8	199.950,3	26.216,3	188.209,0	214.425,3	111.403,5	837.765,1	949.168,6
4.1. Sanidad	110,4	34.270,9	34.381,3	105,9	36.836,1	36.942,0	576,7	162.076,9	162.653,6
4.2. Educación	15.147,6	37.121,8	52.269,4	16.560,5	39.708,0	56.268,5	69.216,2	184.584,6	253.800,8
4.3. Vivienda y urbanismo	483,3	45.187,7	45.670,0	423,8	48.480,2	48.903,9	2.574,6	211.892,1	214.466,7
4.4. Bienestar comunitario	3.342,3	33.735,5	37.077,8	3.614,3	37.111,8	40.726,1	17.239,6	158.738,7	175.978,3
4.5. Cultura y deportes	4.993,9	25.554,9	30.548,8	5.511,9	27.472,9	32.984,8	21.796,6	120.472,7	142.269,3
5. Producción de bienes públicos de carácter económico	115.447,4	170.680,9	286.128,3	121.559,7	168.289,9	289.849,6	517.278,4	761.052,4	1.278.330,8
5.1. Infraestructuras básicas hidráulicas y del transporte	99.254,9	130.214,9	229.469,8	102.750,7	131.741,7	234.492,4	440.138,6	594.554,6	1.034.693,2
5.1.1. Infraestructura de los recursos hidráulicos	15.281,6	21.517,4	36.799,0	19.128,0	22.621,7	41.749,7	64.741,0	101.707,5	166.448,5
5.1.2. Infraest. del transp. ferrov. y actuac. gales. del transp. terrestre	20.468,5	27.786,0	48.254,5	27.568,3	30.027,5	57.595,8	73.736,9	120.172,7	193.899,7
5.1.3. Carreteras	38.641,5	77.089,2	115.730,7	31.200,0	74.907,2	106.107,2	196.990,6	354.223,4	551.214,0
5.1.4. Puertos y transporte marítimo	6.959,7	3.820,8	10.780,5	7.664,8	4.183,6	11.848,4	32.572,7	17.444,0	49.816,7
5.1.5. Aeropuertos y transporte aéreo	17.903,6	1,6	17.905,2	17.189,6	1,7	17.191,3	72.307,4	1.007,0	73.314,4
5.2. Comunicaciones	3.074,2	15.010,5	18.084,7	4.780,7	10.011,3	14.792,0	18.128,6	49.882,5	68.011,2
5.3. Infraestructuras agrarias	3.214,4	14.211,8	17.426,2	3.497,2	14.235,6	17.732,8	14.076,1	64.865,9	78.942,0
5.3.1. Reforma y desarrollo agrario y regadíos	1.580,4	9.014,4	10.594,8	1.699,8	8.734,0	10.433,8	6.808,3	42.281,1	49.089,4
5.3.2. Mejora del medio natural	1.634,0	5.197,4	6.831,3	1.797,4	5.501,7	7.299,0	7.267,8	22.584,8	29.852,6
5.4. Investigación científica, técnica y aplicada	9.904,0	11.243,7	21.147,7	10.531,1	12.301,2	22.832,3	44.935,1	51.749,3	96.684,4
6. Regulación económica de carácter general	11.670,1	4.254,8	15.924,9	11.198,0	4.526,1	15.724,1	58.005,5	20.290,6	78.296,1
6.1. Actuaciones económicas y financieras generales	9.100,3	2.152,9	11.253,2	8.862,6	2.329,1	11.191,7	45.752,2	10.375,7	56.127,9
6.2. Regulación comercial	2.569,2	2.101,9	4.671,1	2.335,4	4.532,4	6.867,8	12.253,2	9.914,9	22.168,1
7. Regulación económica de sectores productivos	16.220,5	68.383,0	84.603,5	16.213,5	72.761,5	88.975,0	77.405,6	326.320,5	403.726,1
7.1. Agricultura, ganadería y pesca	864,3	17.353,6	18.217,9	866,5	18.935,4	19.802,0	4.343,9	80.043,5	84.387,4
7.1.1. Ordenación, reestructuración y mejora de producciones agrarias y pesqueras	650,2	16.354,3	17.004,6	613,3	17.864,6	18.477,9	3.102,1	75.325,4	78.427,5
7.1.2. Sanidad vegetal y animal	214,1	999,2	1.213,3	253,3	1.070,8	1.324,1	1.241,8	4.718,1	5.959,9
7.2. Industria	11.130,1	40.158,4	51.297,5	11.123,2	42.119,8	53.243,0	53.496,1	195.043,9	248.540,0
7.3. Energía	3.392,1	6.277,0	9.672,1	3.392,9	6.816,1	10.209,0	15.857,6	28.747,8	44.600,5
7.4. Minería	30,3	32,0	62,3	28,6	33,9	62,5	163,0	163,4	326,4
7.5. Turismo	791,7	4.562,1	5.353,8	802,3	4.856,2	5.658,5	3.544,9	22.321,8	25.866,7
TOTAL INVERSION	191.946,7	491.869,5	683.816,2	202.650,5	513.406,5	716.057,0	877.757,9	277.150,8	3.154.908,7

Nota: En algunos epígrafes se incluyen, además de inversiones reales, transferencias de capital.

Fuente: Plan de Reconversión Regional y Social de España 1989-1993.

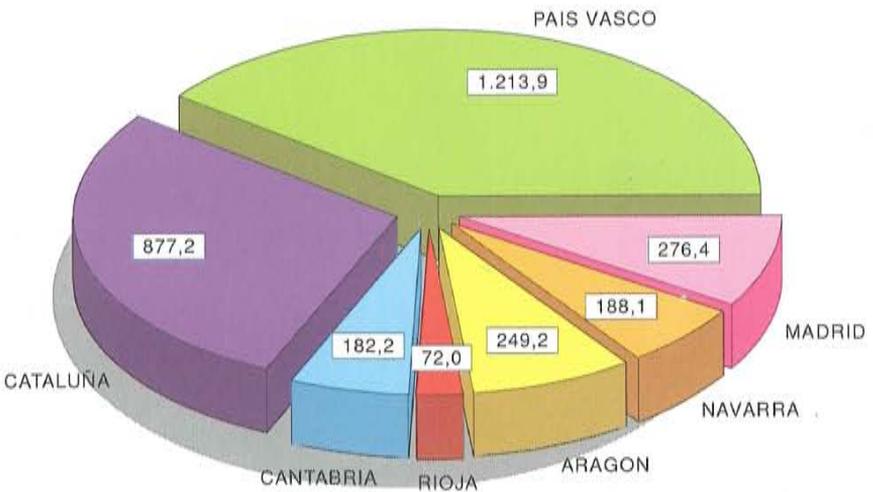
**PREVISION DE INVERSIONES PUBLICAS EN
LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
CON ZONAS OBJETIVO N° 2**

TOTAL 1989-1993
(Miles de Millones de pesetas)



**PREVISION DE INVERSIONES PUBLICAS EN
LAS ZONAS OBJETIVO N° 2**

TOTAL 1989-1993
(Miles de Millones de pesetas)



Cuadro II.5
DISTRIBUCION REGIONAL DE LAS INVERSIONES
PREVISTAS POR LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(1989-1993)

CC.AA. con zonas Objetivo n.º 2	Total en millones de pesetas	Ptas. por habitante
Pais Vasco	1.216.770,1	571.414
Cataluña	1.162.799,8	194.512
Cantabria	222.451,2	426.152
Rioja	122.784,6	398.650
Aragón	565.490,7	477.509
Navarra	286.943,4	556.090
Madrid	1.415.767,0	296.184
Zonas Objetivo n.º 2		
Pais Vasco	1.213.887,0	572.000
Cataluña	877.154,5	237.068
Cantabria	182.212,0	387.685
Rioja	71.998,2	533.318
Aragón	249.230,8	356.052
Navarra	188.137,1	627.123
Madrid	276.419,7	307.132

II.5. EL PLAN DE DESARROLLO DE ZONAS RURALES DE ESPAÑA

El Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, incluyó en su artículo 1, como uno de los objetivos prioritarios de la actuación de la Comunidad a través de los fondos estructurales, el fomento del desarrollo de las zonas rurales, definido como objetivo 5 b), para cuya consecución se prevén las actuaciones tanto del FEDER como del FSE y del FEOGA-Orientación.

El mismo Reglamento, en su artículo 11, enumeraba los criterios para la determinación de las zonas elegibles con arreglo al objetivo 5 b), en función del número de personas ocupadas en la agricultura, su nivel de desarrollo económico y agrícola, su situación periférica y su sensibilidad a la evolución del sector agrícola, en la perspectiva de la reforma de la política agraria común. Los criterios se concretaron en el artículo 4 del Reglamento (CEE) 4253/88, de 19 de diciembre de 1988, relativo al FEOGA-Orientación, introduciéndose, además, factores relativos al nivel de las rentas agrarias, despoblamiento de las zonas, situación de sus estructuras agrarias, presiones ejercidas sobre el medio ambiente y situación dentro de zonas previamente incluidas entre las de montaña o desfavorecidas, clasificadas según el artículo 3 de la Directiva 75/268/CEE sobre esta materia.

La delimitación de las zonas afectadas por el objetivo 5 b), con arreglo a los anteriores criterios, excluye, pues, tanto las no rurales como las que se hallen ubicadas en un entorno socioeconómico favorable, pero también aquellas otras que, aun siendo netamente rurales y necesitadas de un fuerte impulso estructural, se hallen ya localizadas en áreas previamente incluidas en el objetivo n.º 1, definido por el artículo 1.º del Reglamento 2052/88, primeramente citado.

ZONAS AFECTADAS POR EL OBJETIVO Nº 5b



SUPERFICIE: 6.320.950 HECTAREAS
POBLACION: 985.927 HABITANTES

PORCENTAJES

12,5% DE LA SUPERFICIE NACIONAL
2,6% DE LA POBLACION NACIONAL

En el caso de España, las zonas elegibles en relación con las intervenciones comunitarias del objetivo 5 b), determinadas por la Decisión de la Comisión de 10 de mayo de 1989, se localizaron en las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y el País Vasco, que comprenden un 12,5% de la superficie y afectan al 2,6% de la población nacional. El Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España 1989-93, que el Gobierno ha elaborado, cumpliendo la normativa comunitaria contenida en los Reglamentos 2052/88 y 4253/88 citados, se refiere globalmente al conjunto de las zonas delimitadas, cuya enumeración pormenorizada se incluye en el cuadro II.7.

II.5.1. PROBLEMAS ESTRUCTURALES BASICOS DE LAS ZONAS RURALES Y PRINCIPALES ESTRANGULAMIENTOS AL DESARROLLO ECONOMICO

Los principales problemas estructurales que afectan a estas zonas pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Escasa densidad demográfica, poblamiento en pequeños núcleos, regresión demográfica constante y elevado peso de la población activa agraria. Estas características, que son comunes a todas las zonas, se evidencian en mayor o menor grado en unas y otras; así, la densidad demográfica menor se da en las zonas incluidas del País Vasco (6,9 habs/Km²) y la Rioja (4,5 habs/Km²); la regresión de la población más fuerte se produce, también, en las de La Rioja (3,3% de tasa de regresión entre 1960 y 1986) y País Vasco (2,9%), y el mayor peso de la agricultura en la población activa, en las zonas incluidas de Cantabria y País Vasco.
- La aportación al VAB nacional es del 3,4%, muy pequeño en relación a la superficie, pero superior a la media si se relaciona con la población. Existen, no obstante, notables diferencias de unas a otras zonas, entre el máximo del VAB por habitante que corresponde a las zonas incluidas de La Rioja y el mínimo de las zonas rurales de Madrid y Baleares.
- La estructura productiva muestra la importancia del sector agrario en todas las zonas (14,2% del total), pero principalmente en las correspondientes a Cantabria (87,2%) y, en menor medida, al País Vasco (33,5%).
- La insuficiente dotación de infraestructuras y de equipamientos constituye una característica esencial de todas las zonas incluidas, destacando por su importancia las carencias en infraestructuras de transportes y comunicaciones, abastecimiento de aguas y saneamientos, viviendas y equipamientos educativos y sanitarios.
- En lo que respecta a las estructuras agrarias, se evidencia el predominio de las zonas de montaña con importante peso de las superficies forestales, el carácter extensivo de las explotaciones ganaderas y el elevado minifundio existente, siendo predominantes las producciones ligadas

al ganado vacuno en muchas de estas zonas, aunque también hay que destacar en otras el viñedo, la hortofruticultura, el olivar y ciertos cultivos industriales.

Por su parte, los estrangulamientos al desarrollo económico de las zonas incluidas en el objetivo 5 b) se derivan, esencialmente, de las deficiencias de su situación y estructura productiva, siendo los principales de entre ellos el aislamiento geográfico, la falta de diversificación productiva, el minifundismo y excesiva parcelación de las explotaciones agrarias, las carencias de infraestructuras y equipamientos, el bajo nivel de formación profesional de la mano de obra y las deficiencias en los procesos de comercialización y transformación de los productos agrarios.

II.5.2. ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE LAS ZONAS RURALES: OBJETIVOS Y EJES DE DESARROLLO

La estrategia de desarrollo de las Zonas Rurales se articula en una serie de ejes prioritarios de actuación para lograr el cumplimiento de un conjunto de objetivos básicos.

Los objetivos propuestos apuntan, como finalidad última, al mantenimiento de la población, invirtiendo su actual proceso de regresión económica y asegurando la conservación de sus recursos naturales y su equilibrio ecológico. Como finalidades instrumentales básicas, se señalan las siguientes:

- Incremento del producto interior bruto de las zonas afectadas, mediante la diversificación de actividades económicas, especialmente de las que puedan fundamentarse en la utilización de recursos naturales propios.
- Favorecer el crecimiento del empleo.
- Asegurar una dotación de infraestructuras básicas y de equipamientos sociales que posibiliten el desarrollo económico y mejoren la calidad de vida de la población residente.
- Mejorar el nivel de dotación de las infraestructuras agrarias necesarias para la modernización y, en su caso, reconversión de las explotaciones agrarias, así como para amortiguar los efectos negativos de un medio natural en muchos casos adverso y limitativo de la productividad agraria.
- Adecuar la dimensión económica de las explotaciones agrarias, predominantemente minifundistas, aumentando la superficie o fomentando su reorientación hacia producciones más rentables a medio plazo, teniendo en cuenta las orientaciones derivadas de la puesta en marcha de la reforma de la política agraria comunitaria.
- Mejorar los niveles de renta a través de una utilización más racional de los recursos tecnológicos, teniendo en cuenta las características de los recursos naturales de estas zonas particularmente desfavorables para la producción.

- Incrementar el valor añadido de los productos, a través de una mejora en la calidad, especialmente en las zonas de montaña, como medio de aumentar las rentas agrarias.
- Asegurar la conservación y propiciar la adecuación del espacio natural para hacer compatibles los usos productivos con la protección y valorización ecológica.
- Adecuar los niveles de formación general y profesional a las necesidades inherentes a los procesos de diversificación económica y de reorientación y modernización de los distintos sectores, especialmente de la agricultura.

Para la realización de los objetivos anteriores el PDZR establece una estrategia de desarrollo basada en una serie de ejes y subejos de actuación. Estos son los siguientes:

1. *Mejora de las condiciones naturales y de las infraestructuras y estructuras de producción agrarias.* Este eje se divide en una serie de subejos centrados en la mejora de las condiciones de vida y de producción en la agricultura, de las condiciones naturales de la producción y la creación de las condiciones estructurales generales para el aumento de la eficiencia del sistema productivo. Las medidas propuestas dentro de este eje afectan a las infraestructuras rurales (vías de acceso a las explotaciones agrarias y a las superficies forestales, abastecimiento de agua y saneamiento a pequeños núcleos de población y electrificación de las explotaciones y pequeños núcleos rurales), mejora e implantación de regadíos (sobre todo en Aragón, zonas áridas de Cataluña, valles alavéses y Liébana y Reinoso en Cantabria), saneamiento de suelos pantanosos y medidas de fomento del asociacionismo agrario, subvenciones para el cese de determinadas actividades y concentración parcelaria.
2. *Protección del medio y conservación de los recursos naturales,* que incluye medidas de control de la erosión, y corrección de procesos degradatorios, (creación y mejora de la cubierta vegetal, realización de obras hidrotécnicas; restauración de áreas degradadas por los procesos naturales catastróficos y corrección de los impactos ecológicos producidos por las grandes obras de infraestructura), lucha contra los incendios forestales y los desequilibrios biológicos, conservación de la fauna y flora silvestres y de los recursos naturales, (ordenación cinegética y piscícola, promoción de explotaciones extensivas), así como todas las medidas encaminadas a enfrentar los problemas de contaminación medio-ambiental (eliminación y valorización de los residuos sólidos urbanos, establecimiento de redes de vigilancia de la atmósfera y saneamiento de ésta, tratamiento de residuos industriales, saneamiento de cuencas fluviales y recuperación del medio natural afectado por obras públicas del Estado).
3. *Mejora de los rendimientos de las estructuras agrícolas y forestales y de la comercialización y transformación de sus productos.* Dentro de este eje, se proponen una serie de medidas para favorecer la instalación de agricultores jóvenes, fomento de medidas asociativas (singularmente en Cantabria y País Vasco), tecnificación de los procesos de comercialización de los productos agrarios e industrialización de estos productos y subvenciones compensatorias para la mejora de las rentas de los agricultores de las zonas de escasa productividad, de acuerdo con la Directiva 75/268 de la CEE.

4. *Reorientación de la producción, mejora de su calidad y promoción de actividades complementarias para los agricultores.* Este eje comprende la reconversión, diversificación y reorientación de las producciones agrarias (reconversión de explotaciones de vacuno lechero en Cantabria y País Vasco), orientación hacia la hortofruticultura y mejora de calidad mediante la selección de razas ganaderas y el control sanitario de cultivos y productos ganaderos, así como el fomento de actividades complementarias a la agricultura: turismo rural, artesanía, actividades energéticas, sobre todo en zonas particularmente dotadas para este tipo de actividades, como ocurre en las incluidas en Cantabria, País Vasco, Cataluña y La Rioja.
5. *Infraestructuras de apoyo y diversificación de la actividad económica,* que implican actuaciones en materia de transportes y comunicaciones, infraestructuras hidráulicas, equipamientos sociales y apoyo a las actividades económicas. Las medidas incluidas en este eje comprenden tanto las infraestructuras económicas y los equipamientos sociales, que constituyen el entramado esencial para el desarrollo de las zonas rurales, como otra serie de acciones de acompañamiento y promoción de sectores industriales y de servicios. En este eje, Aragón absorbe el 55% de la inversión prevista y, junto a Madrid (12%) y La Rioja (12%), suman cerca del 80% del eje. Los transportes y comunicaciones constituyen la parte más esencial del conjunto (55%), afectando, sobre todo, a Aragón. Respecto a infraestructuras hidráulicas (9,8% de las inversiones correspondientes al eje), se localizan en La Rioja, Aragón y Baleares, ya que en el resto de las regiones afectadas no se prevén inversiones en este eje. Los equipamientos sociales se concentran en Aragón (62,7% del total) y, en menor medida, en Madrid y La Rioja. Finalmente, en lo que respecta al apoyo a las actividades económicas, se trata, sobre todo, de estimular la instalación de industrias o actividades de servicios (especialmente comercio y turismo) y de investigación tecnológica, que se concentren, principalmente, en Aragón y el País Vasco.
6. *Valoración de los recursos humanos,* que comprende medidas destinadas al fomento de la formación y orientación profesionales y ayudas a la contratación de trabajadores. Las acciones de este eje van encaminadas a mejorar la formación profesional de los trabajadores, favorecer la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo y estimular la estabilidad del empleo, mediante una serie de medidas dirigidas a las PYME (reciclaje, perfeccionamiento o reconversión profesionales), a los trabajadores afectados por procesos de reestructuración en grandes empresas y, en general, a la población activa. También incluye subvenciones para fomentar la contratación.

II.5.3. RECURSOS FINANCIEROS Y DEMANDA A LOS FONDOS ESTRUCTURALES

El total de inversiones para el conjunto del período 1989-93 supone 521.275,5 millones de pesetas, de los que cerca de las tres cuartas partes corresponden a las Comunidades Autónomas, el 17,3% a la Administración Central y el resto se divide entre las empresas públicas, la Administración local y el sector privado (ver cuadro II.6).

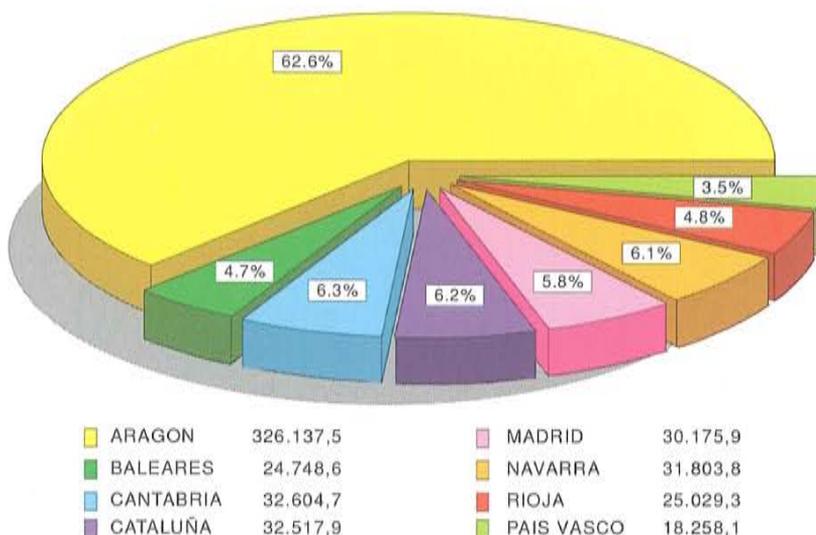
Cuadro II.6
INVERSION Y FINANCIACION POR EJES DE DESARROLLO
RESUMEN ZONAS 5B

		INVERSION (Millones ptas.)					
		1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
EJES DE DESARROLLO							
Gastos previstos	I. Mejora de las condiciones naturales y de las infraestructuras y estructuras de producción agrarias	39.662,1	45.451,1	46.285,1	45.533,8	44.315,0	221.247,1
	II. Protección del medio ambiente y conservación de los recursos naturales ..	4.646,9	8.796,8	11.939,0	12.194,2	10.068,0	47.644,9
	III. Mejora de los rendimientos de las estructuras agrícolas, ganaderas y forestales y de la comercialización y transformación de sus producciones	8.006,2	12.132,0	13.030,1	13.660,4	13.630,7	60.439,4
	IV. Reorientación de la producción, mejora de su calidad y promoción de actividades complementarias para los agricultores	3.910,0	6.277,7	7.641,0	7.494,9	7.566,0	32.889,6
	V. Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas y de apoyo	23.050,2	28.134,3	31.688,3	29.761,5	30.785,3	143.419,6
	VI. Valorización de recursos humanos	—	3.663,6	3.855,6	3.989,8	4.105,9	15.614,9
	TOTAL	79.275,4	104.455,5	114.439,1	112.634,6	110.470,9	521.275,5
Fuentes de financiación	COMUNIDAD AUTONOMA	67.711,2	82.475,0	83.429,3	80.912,8	75.188,6	389.716,9
	ADMINISTRACION CENTRAL	8.808,8	14.043,6	20.353,8	21.744,1	23.318,7	90.269,0
	ADMINISTRACION LOCAL	357,9	407,1	211,5	269,0	269,0	1.514,5
	EMPRESAS PUBLICAS	927,0	962,0	996,0	1.027,0	1.048,0	4.960,0
	SECTOR PRIVADO	1.470,5	6.567,8	9.448,5	8.681,7	8.646,6	34.815,1

Fuente: Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España 1989-1993.

DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES PROGRAMADAS EN ZONAS 5b

(Millones de pesetas)



La mayor parte de las inversiones programadas (62,6%) se destinarán a Aragón, repartiéndose el resto de un modo muy equilibrado entre las demás Comunidades Autónomas con zonas incluidas en el objetivo 5 b).

Las inversiones totales se distribuyen a lo largo del período de un modo bastante homogéneo, salvo el primer año de vigencia del Plan. El esfuerzo inversor de la Administración Central se concentra, en cambio, en los tres últimos años del Plan.

Por ejes de desarrollo, los de mayor importancia son el I, «Mejora de las condiciones naturales y de las infraestructuras y estructuras de la producción agraria», que supone el 42,4% del total y el V, «Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas y de apoyo», con un 27,5%, ya que, entre ambos, absorben cerca del 70% de la inversión total.

La demanda total de fondos estructurales comunitarios para la cofinanciación de las mencionadas inversiones se eleva a 246.494,8 millones de pesetas, de los que corresponden 166.033,0 (67,4%) al FEOGA-Orientación, 72.654,3 al FEDER (29,5%) y el resto al Fondo Social Europeo y Banco Europeo de Inversiones.

Cuadro II.7
ZONAS RURALES DELIMITADAS EN EL OBJETIVO 5 b)

Comunidad Autónoma Provincia Comarca (1)	Población N.º de habitantes	Superficie Km ²
ARAGON	464.368	39.563,5
<i>Huesca</i>	<i>123.390</i>	<i>11.191,3</i>
Jacetania	27.796	2.975,8
La Litera	39.076	1.126,9
Monegros	12.943	1.342,1
Ribagorza	12.431	2.461,2
Sobrarbe	6.715	2.122,3
Somontano	24.429	1.163,0
<i>Zaragoza</i>	<i>191.555</i>	<i>13.583,0</i>
Borja	33.712	1.185,3
Calatayud	50.320	2.516,5
Caspé	8.759	1.977,4
Daroca	22.722	1.233,4
Ejea de los Caballeros	34.456	3.359,1
La Almunia de D. ^a Godina	34.456	1.993,1
Zona de Belchite (2)	6.965	1.318,2
<i>Teruel</i> (Toda la provincia)	<i>149.423</i>	<i>14.789,2</i>
BALEARES	200.315	2.361,4
Menorca	60.056	701,9
Zona de Tramontana (3)	70.511	1.015,0
Ibiza	69.748	644,5
CANTABRIA (Toda la provincia salvo los municipios incluidos en el objetivo n.º 2 (4)	51.196	3.233,4
CATALUÑA	155.511	9.100,5
<i>Gerona</i>	<i>54.789</i>	<i>929,2</i>
Cerdeña	9.421	249,8
Garrotxa	45.368	679,4
<i>Lérida</i>	<i>69.688</i>	<i>6.408,3</i>
Alto Urgell	18.955	1.639,9
Conca	12.812	1.002,3
Las Garrigas	21.793	1.075,6
Pallars-Ribagorza	10.095	2.070,0
Valle-Aarán	5.221	620,5
<i>Tarragona</i>	<i>31.033</i>	<i>1.763,0</i>
Conca-Barberá (5)	9.068	268,3
Priorato-Prades (5)	4.737	438,7
Segarra	3.779	316,7
Terra Alta	13.449	739,3
MADRID	26.359	1.569,7
Lozoya-Somosierra	26.359	1.569,7

Cuadro II.7 (continuación)

Comunidad Autónoma Provincia Comarca (1)	Población N.º de habitantes	Superficie Km ²
NAVARRA	70.889	4.154,0
Alpina	10.362	1.675,1
Cantábrica-Baja Montaña (5)	60.257	2.478,9
LA RIOJA	9.496	2.103,2
Sierra Rioja Alta	4.189	892,0
Sierra Rioja Media	3.378	802,3
Sierra Rioja Baja	1.929	408,9
PAIS VASCO	7.693	1.123,8
Alava	7.693	1.123,8
Valles Alaveses	4.038	648,0
Montaña Alavesa	3.645	475,8
TOTALES	985.927	63.209,5

Notas: (1) Comarcas establecidas por el Censo Agrario 1982. INE.

(2) Area delimitada de 16 municipios.

(3) Area delimitada de 19 municipios.

(4) Area delimitada de 40 municipios.

(5) Area delimitada por los municipios de montaña.

Artículo 3.3 Directiva 75/268/CEE.

Fuente: Plan de Desarrollo de Zonas Rurales de España 1989/1993.

CAPITULO III

LOS MARCOS DE APOYO COMUNITARIO

El año 1989 ha sido el año en el cual se ha negociado con la Comisión de la CEE el establecimiento de las condiciones y características del apoyo financiero que, con cargo a los fondos estructurales, prestará la Comunidad Europea para la ejecución de las actuaciones con finalidad territorial a desarrollar por las distintas Administraciones Públicas españolas en los próximos años.

III.1. LA NATURALEZA DE LOS MARCOS DE APOYO COMUNITARIO

Entre la presentación de los PDR, PRR y PDZR y la obtención efectiva de las ayudas del FEDER, la reforma de los Fondos estructurales ha introducido una fase antes inexistente, que es la negociación y elaboración de los Marcos de Apoyo Comunitario (MAC) para las regiones afectadas por los objetivos núms. 1, 2 y 5 b). Se trata de una de las cuestiones más novedosas de la nueva política regional comunitaria que incluye dos de los aspectos prioritarios de la misma, como son la concreción de las necesidades expuestas en los distintos planes financieros indicativos de los PDR, PRR y PDZR, y la participación de las regiones en el proceso.

El diseño de los MAC responde en concreto a la filosofía expuesta en el Reglamento (CEE) n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural, por la que se pretende acrecentar la eficacia de sus intervenciones a través de la coordinación entre las actuaciones de los distintos Fondos, las del BEI y las de los demás instrumentos financieros existentes.

Este reglamento establece en sus artículos 8, 9 y 11 el proceso de elaboración de los MAC relativos a las regiones objetivos núms. 1, 2 y 5 b) y, en particular, determina que la Comisión, después de una valoración de las acciones propuestas en los distintos planes, según su coherencia con los objetivos de la política regional comunitaria, establecerá un marco de apoyo para las intervenciones estructurales, de acuerdo con el Estado miembro.

Por su parte, y abundando en la regulación de los MAC, el Reglamento (CEE) n.º 4253/88 del Consejo, de 19 de diciembre, que aprueba determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88, establece, en los artículos 8 y siguientes de su Título III, las condiciones para la elaboración y aplicación de los distintos MAC. Estos, deberán incluir: los ejes prioritarios de actuación, un esquema de las formas de intervención que vayan a utilizarse, un plan indicativo de financiación y, si procede, indicaciones sobre la dotación de medios para realizar estudios o asistencia técnica.

En términos generales, los MAC se pueden definir como el compromiso indicativo que contraen los Fondos estructurales comunitarios para financiar las acciones contempladas en los PDR, PRR y PDZR que hayan sido seleccionadas de común acuerdo entre las partes interesadas.

En definitiva, los Marcos de Apoyo Comunitarios:

- a) Implican que la Comisión de la CE ha efectuado una valoración de la estrategia y de las acciones de desarrollo regional propuestas en los distintos planes.
- b) Son el resultado de una negociación entre las administraciones que participan en la financiación de las inversiones previstas, a los efectos de seleccionar cuáles de ellas serán cofinanciadas por los Fondos estructurales. En el caso español, han participado en la negociación con la Comisión de la CE la Administración Central y las Comunidades Autónomas interesadas, bajo la coordinación de la Secretaría de Estado de Hacienda.
- c) Son el marco de referencia de la cooperación financiera de los Fondos estructurales para promover el desarrollo regional, la reconversión regional y el desarrollo de las zonas rurales, debiendo atenderse las posteriores demandas de ayuda a las actuaciones inversoras (ejes de desarrollo) y cantidades pactadas.
- d) Son documentos de carácter indicativo y flexible, en el sentido de que podrán ser revisados, a iniciativa del Estado miembro o de la Comisión, de acuerdo con el Estado, en función de nuevos datos y de los resultados observados durante la ejecución de los diferentes MAC.

III.2. EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS REGIONES ESPAÑOLAS DEL OBJETIVO N.º 1

Durante los meses de mayo a septiembre de 1989, el Gobierno negoció con la Comisión la asignación para las regiones españolas del objetivo n.º 1 (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia), elaborando el Marco de Apoyo Comunitario correspondiente. Mediante Decisión de la Comisión de 31.X.89 quedó aprobado el MAC para el período 1989-1993. Una nota peculiar del caso español ha sido el

desarrollo del proceso de negociación a tres bandas, debido a la participación de las Comunidades Autónomas.

La elaboración del MAC ha pasado por las siguientes fases:

- a) Asignación del montante global de recursos de los fondos estructurales a España.
- b) Distribución de los recursos entre los fondos estructurales.
- c) Reparto de los recursos de cada fondo estructural entre las instituciones participantes.
- d) Distribución por ejes de desarrollo (actuaciones).

Dentro de este proceso, especialmente compleja ha sido la tarea de fijar la cantidad global de recursos de los tres Fondos asignada a España. Como puede verse en el cuadro III.1, España recibirá a través del MAC 9.779 millones de ecus, equivalentes a 1.271.270 millones de pesetas. Esta cantidad representa el 27% de los recursos comunitarios distribuidos, que no son la totalidad de los que administrarán los tres Fondos, pues hay una parte que se reserva la Comisión para los programas que ponga en marcha ella directamente.

España presionó en la negociación para allegar más recursos pero, aunque no se consiguió una cifra mayor, es el Estado que ha conseguido una asignación más alta, con 6,4 puntos por encima de su inmediato seguidor, Italia, que recibe el 20,6%. La importancia de la cantidad global queda, sin embargo, matizada al ponerla en relación con el número de habitantes, quedando España con el índice 84,5 en relación a la media comunitaria (Ver Cuadro III.1).

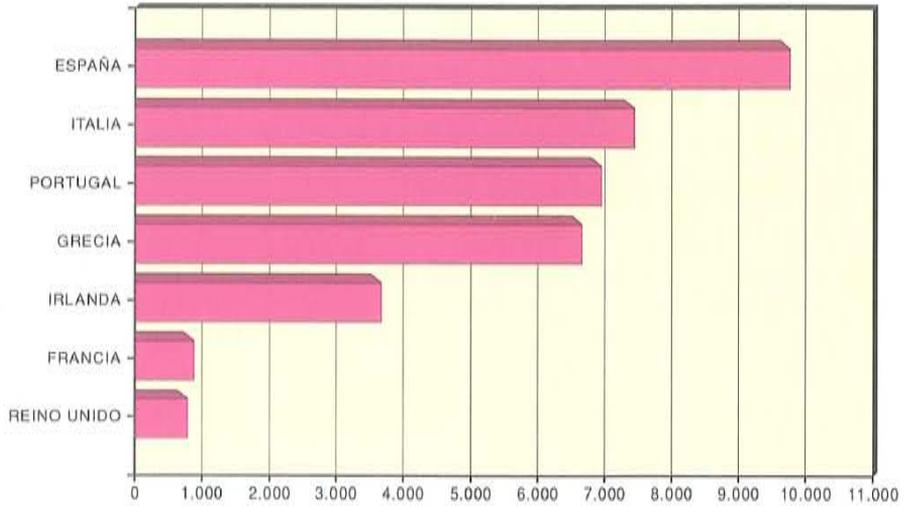
Cuadro III.1
DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS
DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS
PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 1

Estado	Millones ECUs	Habitantes	ECUs/Hab.	Indice %
ESPAÑA	9.779	22.364.865	437,2	84,5
FRANCIA	888	1.547.170	574,0	110,9
GRECIA	6.667	9.959.416	669,4	129,3
IRLANDA	3.672	3.542.576	1.036,5	200,3
ITALIA	7.443	20.760.989	358,5	69,3
PORTUGAL	6.958	10.206.349	681,7	131,7
REINO UNIDO	793	1.566.731	506,1	97,8
TOTAL	36.200	69.948.096	517,5	100,0

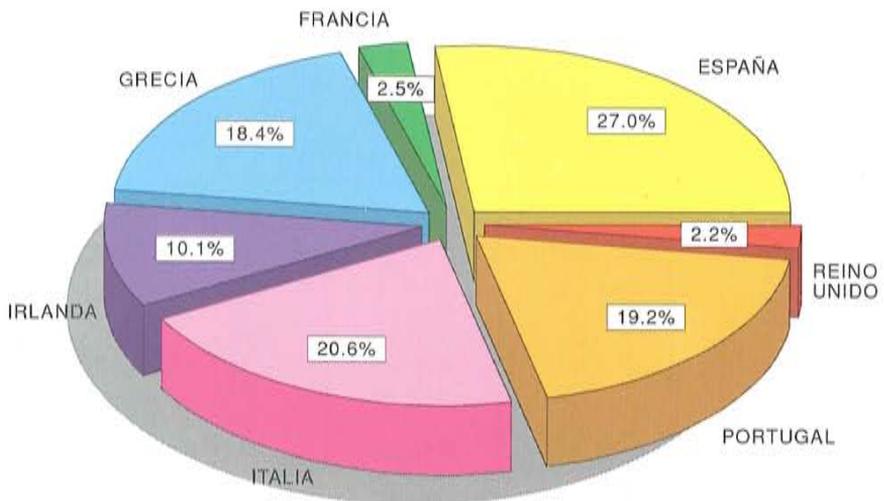
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N° 1

(Millones de Ecus)



DISTRIBUCION PROVISIONAL DE LA ASIGNACION DE RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N° 1



La siguiente etapa consistía en distribuir entre los diferentes Fondos la dotación global correspondiente a España. En principio, la Comisión debía hacer una propuesta inicial al respecto. Sin embargo, no llevó su oferta a los Estados miembros más allá de la fijación de las ayudas globales para el conjunto de los tres Fondos. Problemas de pérdida o ganancia relativa de protagonismo de uno u otro Fondo, medidos en términos de cuantía, hizo imposible que cumpliera con mayor precisión una función que tiene encomendada dentro de sus competencias. En el caso español, fueron los propios Ministerios españoles encargados de la gestión y administración de los distintos fondos, los que finalmente debieron plantear la distribución del montante total de recursos entre los distintos fondos.

Como puede verse en el cuadro III.2, en el reparto interno corresponde al FEDER el 63,4%; al FSE el 24,0% y al FEOGA-O el 12,6%. La cifra resultante para el FEDER, 805.870 millones de pesetas, es algo inferior a la que hubiera correspondido a España (839.765 millones de pesetas) aplicando el 32,6% a los recursos previsibles del FEDER desde ahora a 1993 (29.140 millones de ecus), de los cuales el 80% debe concentrarse en las regiones del objetivo n.º 1, repartiéndose a priori entre los Estados miembros el 85%. No obstante, era el único mecanismo para mejorar las disponibilidades de los otros dos Fondos, cuya dotación es muy inferior a la del Fondo Regional.

Cuadro III.2
ASIGNACION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES PARA LAS REGIONES DE ESPAÑA
DEL OBJETIVO N.º 1 (Según el MAC 1989-1993) (1)

Fondo	Millones ECUs	Millones Ptas.	%
FEDER	6.199	805.870	63,4
FSE	2.348	305.240	24,0
FEOGA-O	1.232	160.160	12,6
SUMA	9.779	1.271.270	100,0

(1) No se incluyen asignaciones con cargo a recursos de libre disposición por la CEE (15% en el caso del FEDER).

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Con respecto al FEDER, una vez conocidas sus cifras, se procedió a la distribución por instituciones. A efectos internos este ha sido uno de los pasos más complejos. En efecto, es sabido que hasta aquí el acceso de las Comunidades Autónomas al FEDER ha estado vinculado a su FCI y condicionado por una cuantía máxima del 30% de su Fondo. Paralelamente al desarrollo de las negociaciones del MAC, se había llegado a un principio de acuerdo para reformar el FCI y desvincular de él la parte del FEDER disponible para las Comunidades Autónomas. La participación de las regiones en el FEDER según el MAC puede ser más adelante objeto de una revisión, siguiendo los procedimientos previstos, a la vista de lo que disponga la futura Ley del FCI.

Como puede verse en el Cuadro III.3, se deja para las Comunidades Autónomas el 33,8% del total del FEDER español del objetivo n.º 1, porcentaje superior al actual, que, con datos de 1989,

es el 26,0%. Según constará en el MAC, el 7% se reserva para las Corporaciones Locales. Del 59,2% restante previsto para la Administración Central, se tiene intención de destinar alrededor del 8% a las Empresas Públicas.

Cuadro III.3
DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS ESPAÑOLES
DEL FEDER PROGRAMADOS PARA EL PERIODO 1989-1993

Institución	Millones de pesetas	%
Ministerios	412.630	51,2
Comunidades Autónomas	272.350	33,8
Empresas Públicas	64.470	8,0
Corporaciones Locales	56.420	7,0
SUMA	805.870	100,0

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

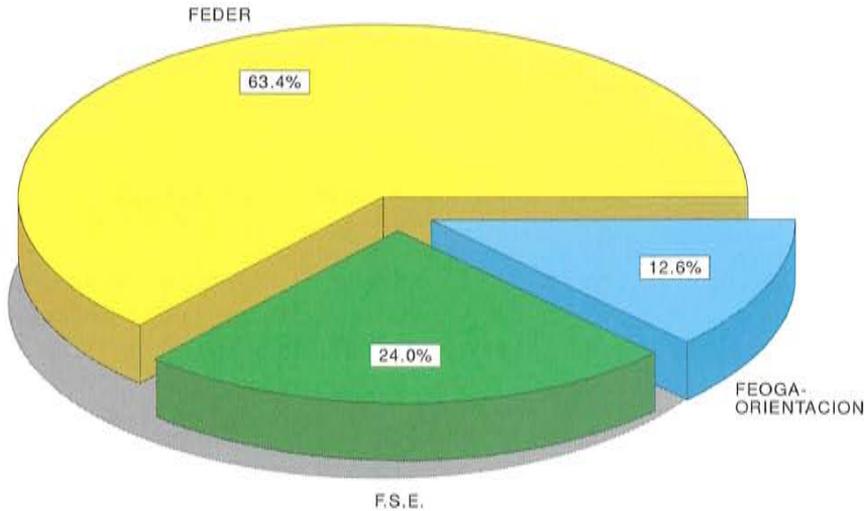
Con las salvedades ya indicadas respecto a una posible revisión de las asignaciones a las Comunidades Autónomas, en el cuadro III.4 se recogen las cifras y el porcentaje correspondiente a cada una de ellas. El reparto se basa en la propuesta de la Comisión y no obedece a criterios estadísticos concretos. La Administración Central hizo alguna sugerencia de modificación a la propuesta de la Comisión, para evitar oscilaciones excesivas en relación a la situación actual, que fueron tenidas en cuenta.

Cuadro III.4
RECURSOS DEL FEDER PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
DEL OBJETIVO N.º 1 (Según el MAC 1989-1993)

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

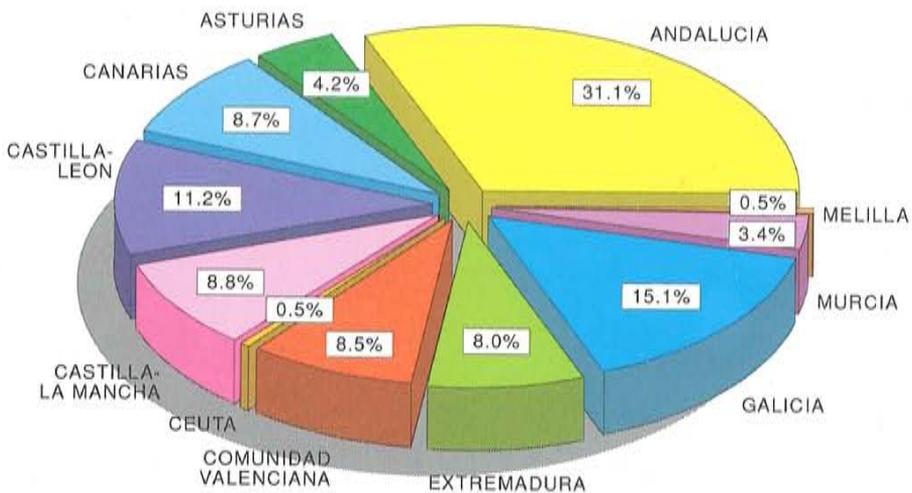
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

**ASIGNACION DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
PARA LAS REGIONES DE ESPAÑA DEL
OBJETIVO Nº 1 SEGUN EL MAC 1989 - 1993**



**RECURSOS DEL FEDER
PARA LAS COMUNIDADES AUTONOMAS
DEL OBJETIVO Nº 1 SEGUN EL MAC 1989 - 1993**

(En Porcentaje sobre el total)



El reparto mencionado ha sido aceptado por las Comunidades Autónomas pero, de todos modos, durante la negociación España dejó bien claro que el MAC no condiciona el contenido de la futura Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, sino al contrario. Si la próxima Ley lo hiciera inevitable, habría que revisar este aspecto del MAC.

El cuadro III.5 recoge la distribución del FEDER español por ejes de desarrollo. A juicio de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas, el número de ejes es excesivo, lo cual hace que la cifra de cofinanciación del FEDER en favor de algunos ejes sea demasiado baja, no tanto en el caso de la Administración Central, como en el de las regiones. Esto puede plantear en el futuro algún problema de gestión, pero no fue posible obtener de la Comisión una reducción del número de ejes.

El MAC regionaliza las actuaciones del FEDER en la parte correspondiente a las Comunidades Autónomas, no así en la de la Administración Central. No obstante, la Administración Central está trabajando actualmente en regionalizar también a título indicativo esta porción del FEDER, como guía y método de programación interna, al margen del MAC.

Dos notas destacan en los datos del cuadro III.5. La primera es la diferente estructura del gasto cofinanciable por los fondos estructurales en la Administración Central y en las Comunidades Autónomas, que está influida por la distribución de competencias entre los dos niveles de gobierno. La segunda es la importancia que adquieren las infraestructuras en general y las comunicaciones en particular.

Finalmente, se presentan en el Cuadro III.6 las tasas de contribución que pueden aplicarse a cada eje, en términos de porcentaje sobre la financiación pública aportada por los poderes públicos del Estado miembro. El máximo alcanzable fijado en los Reglamentos es el 75% como norma general, salvo en las inversiones que generen ingresos. La aplicación de una tasa inferior supondría un grave problema si afectara a la cuantía total de los recursos obtenibles. Pero, dado que estos están fijados, la única consecuencia es la de tener que someter a la aprobación de los Fondos una cantidad mayor o menor de inversiones para conseguir la ayuda fijada en el MAC.

Cuadro III.5
DISTRIBUCION DEL FEDER POR EJES DE DESARROLLO SEGUN EL MAC DEL OBJETIVO 1

EJES DE DESARROLLO	Admon. Central		C.C.A.A.		TOTAL	
	M. ptas.	%	M. ptas.	%	M. ptas.	%
1. Infraestructura de comunicaciones	290.768,4	54,50	127.753,5	46,91	418.521,9	51,93
1.1. Carreteras	160.056,0	30,00	106.955,8	39,27	267.011,8	33,13
1.2. Ferrocarriles	81.095,0	15,20	1.581,0	0,58	82.676,0	10,26
1.3. Puertos	5.335,2	1,00	7.659,1	2,81	12.994,3	1,61
1.4. Aeropuertos	13.338,0	2,50	75,7	0,03	13.413,7	1,66
1.5. Vías navegables	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
1.6. Otros medios de transporte	0,0	0,00	2.339,7	0,86	2.339,7	0,29
1.7. Telecomunicaciones	30.944,2	5,80	9.142,3	3,36	40.086,5	4,97
2. Industria, artesanado y serv. a empresas	53.352,0	10,00	37.188,9	13,65	90.540,9	11,24
2.1. Ayudas a la industria y artesanía	32.011,2	6,00	16.401,7	6,02	48.412,9	6,01
2.2. Ayudas a los servicios a empresas	4.801,7	0,90	4.352,1	1,60	9.153,8	1,14
2.3. Desarrollo local	6.935,8	1,30	10.136,2	3,72	17.072,0	2,12
2.4. Zonas industriales y artesanas	9.603,4	1,80	6.299,0	2,31	15.902,4	1,97
3. Turismo	10.670,4	2,00	13.082,0	4,80	23.752,5	2,95
3.1. Ayudas a las inversiones turísticas	0,0	0,00	9.051,2	3,32	9.051,2	1,12
3.2. Valorización de recursos culturales de interés turístico	10.670,4	2,00	4.030,8	1,48	14.701,2	1,82
4. Valoriz. de rec. agrícolas y desarrollo rural	16.005,6	3,00	11.193,8	4,11	27.199,4	3,38
5. Infraest. de apoyo a las act. económicas	144.050,4	27,00	71.577,3	26,28	215.627,7	26,76
5.1. Agua	58.687,2	11,00	27.117,3	9,96	85.804,5	10,65
5.2. Energía	10.670,4	2,00	4.573,2	1,68	15.243,6	1,89
5.3. Protección y mejora del medio ambiente	45.349,2	8,50	29.152,1	10,70	74.501,3	9,24
5.4. Investigación, desarrollo e innovación	10.670,4	2,00	5.505,1	2,02	16.175,5	2,01
5.5. Equipamientos de formación	10.670,4	2,00	2.834,6	1,04	13.505,0	1,68
5.6. Equipamientos de salud	8.002,8	1,50	2.395,0	0,88	10.397,8	1,29
6. Valorización de recursos humanos	16.005,6	3,00	8.703,4	3,20	24.709,0	3,07
7. Asistencia técnica y monitoraje	2.667,6	0,50	2.851,1	1,05	5.518,7	0,68
TOTAL	533.520,0	100,00	272.350,0	100,00	805.870,0	100,00

Fuente: D. G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro III.6
TASAS DE CONTRIBUCION APLICABLES A LAS AYUDAS DEL FEDER EN EL MAC-1
 (% de la financiación pública nacional)

EJES DE DESARROLLO	%
<i>INFRAESTRUCTURA DE COMUNICACIONES</i>	
1. Carreteras	60
2. Ferrocarriles	50
3. Puertos	50
4. Aeropuertos	50
5. Vías Navegables	—
6. Otros medios de transporte	50
7. Telecomunicaciones	35 - 55 (1)
<i>INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS</i>	
1. Ayudas a la industria	50
2. Ayudas a los servicios a empresas	50
3. Desarrollo local	60
4. Zonas industriales	60
<i>TURISMO</i>	
1. Ayuda a las inversiones turísticas	50
2. Valorización de recursos culturales de interés turístico	60
<i>VALORACION DE RECURSOS AGRICOLAS Y DESARROLLO RURAL</i>	
1. Mejora de las condiciones de producción	55 - 65 (2)
2. Protección del medio y conservación de recursos naturales	55 - 50 (2)
3. Reorientación de la producción y mejora de la calidad	55 - 65 (2)
<i>INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA</i>	
1. Agua	55
2. Energía	35 - 55 (1)
3. Medio Ambiente	60
4. Investigación, desarrollo, innovación	60
5. Equipamientos de formación	60
6. Equipamientos de salud	60
<i>VALORIZACION DE RECURSOS HUMANOS</i>	
1. Acciones directamente vinculadas a los ejes de desarrollo	55 - 65 (3)
2. Acciones multitejes	55 - 65 (3)
3. Acciones contempladas por el art. 1 (5) y 1 (6) del Regl. 4255/88	55 - 65 (3)

(1) La tasa del 55% se aplicará a las acciones de los programas comunitarios STAR y VALOREN.

(2) Tasa de contribución del FEOGA-O.

(3) Tasa de contribución aplicable por el FSE.

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

III.3. EL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS REGIONES Y ZONAS ESPAÑOLAS AFECTADAS POR EL OBJETIVO N.º 2

La negociación del MAC-2 con la Comisión de la CEE se inició el mes de septiembre de 1989 y se cerró a principios de enero de 1990, si bien, hasta el mes de marzo de dicho año, no ha tenido lugar la Decisión de la Comisión por la que se aprueba formalmente. En la negociación, al igual que ocurrió en el caso del MAC para las regiones afectadas por el objetivo núm. 1, han participado también las Administraciones de las Comunidades Autónomas con zonas incluidas en el mencionado objetivo n.º 2 (Aragón, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja).

La negociación no fue fácil, como pone de manifiesto que el MAC-2 correspondiente a España fue el único que quedó pendiente de aprobación en la reunión del Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión Regional, celebrado en Bruselas los días 11 y 12 de diciembre de 1989, dando el Gobierno español únicamente su conformidad el 15 de enero de 1990, después de que la Comisión reconsiderase algunos aspectos de su planteamiento inicial en unos términos aceptables para los intereses de España.

Los puntos más relevantes a destacar del MAC-2 son los siguientes:

- a) La asignación por Estados miembros de la cifra total de recursos reservados para el objetivo n.º 2.
- b) El montante de recursos para España por el objetivo núm. 2 y su distribución por Fondos.
- c) El reparto institucional de la asignación para España.
- d) Las cantidades reservadas a las Comunidades Autónomas para financiar iniciativas en su ámbito competencial.
- e) Los ejes prioritarios de intervención de los Fondos y las tasas de cofinanciación.

III.3.1. ASIGNACION DE RECURSOS DEL OBJETIVO N.º 2 POR ESTADOS MIEMBROS

A diferencia de los MAC-1, que tienen una duración de cinco años, las ayudas concedidas a las actuaciones localizadas en zonas del objetivo n.º 2 se planificarán y llevarán a la práctica sobre una base trienal, según establece el artículo 9.6 del reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, de 24 de junio (reglamento marco), dado que, según el punto 7 del mismo artículo, tres años después de la entrada

en vigor de dicho reglamento, es decir, desde el 1 de enero de 1992, el Consejo podrá modificar los criterios que sirven para delimitar las zonas del objetivo n.º 2, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Esta particularidad tiene también su reflejo en el reglamento (CEE) n.º 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1989 (reglamento del FEDER), cuyo artículo 2.3 *in fine* recomienda que, como regla general, los Planes de Reconversión Regional y Social tengan una duración de tres años, con posibilidad de actualización anual. Como se recordará según lo descrito en el capítulo II del presente informe, el Plan de Reconversión Regional y Social presentado por el Gobierno español contempla, sin embargo, un período más amplio (1989-1993), por coherencia con los planteamientos estratégicos y temporales del Plan de Desarrollo Regional. A este respecto, téngase en cuenta que España es el único Estado que, teniendo una participación importantísima en el objetivo n.º 1, también participa significativamente en el objetivo n.º 2. El MAC-2, sin embargo, abarca el período 1989-1991 en todas las regiones de todos los Estados con zonas incluidas en el objetivo n.º 2.

El cuadro III.7 refleja la distribución de cada fondo por Estados miembros entre 1989 y 1991. De los 7.205 millones de ECUs previstos para el período quinquenal 1989-1993, al cabo del cual se debe haber alcanzado la duplicación de los recursos de los fondos estructurales, 2.805 millones (el 38,93%) se reservan para los dos últimos años. Otros 500 millones (el 6,94%) se destinarán a financiar iniciativas de la Comisión. Son 3.900 millones de ECUs (54,13%) los que se reparten entre los Estados miembros. Tres cuartas partes de esta cifra corresponde al FEDER y la parte restante al Fondo Social Europeo.

Las cantidades previstas para el objetivo n.º 2 son muy inferiores a las del objetivo n.º 1, cuyas necesidades son mucho más perentorias en orden a la consecución de la cohesión económica y social. Uno de los principios inspiradores de la reforma de los fondos estructurales es precisamente la concentración de esfuerzos en las regiones atrasadas. La traslación de este principio a términos cuantitativos ha llevado a la Comisión de la CEE a destinar a las regiones menos desarrolladas el 63,5% de los 60.315 millones de ECUs previstos como recursos totales del conjunto de los fondos para el período 1989-1993. A las regiones industriales en declive se asigna el 11,9%. La diferencia es también muy considerable si la comparación se hace poniendo en relación la cifra total con el número de habitantes, pues desde los 517 ECUs por habitante del objetivo n.º 1 se baja a 73 en el objetivo n.º 2.

En cifras absolutas, destaca el montante del Reino Unido, con el 38,7% del total repartido para zonas de este objetivo. España es el segundo país, pero a una distancia notable, con el 18,8%, seguida de cerca por Francia, a quien corresponde el 17,9%. A partir del cuarto Estado en orden de importancia (Alemania, con el 9,1%), se desciende a participaciones de un solo dígito. No obstante, al poner en relación la asignación de cada Estado con la población beneficiaria, España desciende al cuarto puesto, si bien hay que tener presente que los que ocupan los dos primeros lugares (Dinamarca y Luxemburgo) suman una cantidad de ECUs 16 veces inferior a la española, que casi cuadruplica a la de Bélgica, situada en el tercer puesto en ECUs por habitante (ver cuadro III.8).

Cuadro III.7
DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION
DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, SEGUN LOS MARCOS DE APOYO COMUNITARIO
DEL OBJETIVO N.º 2 (1989-1991)
(Millones de ECUs)

ESTADO MIEMBROS	FEDER		FSE		TOTAL	
	Mill. ECUs	%	Mill. ECUs	%	Mill. ECUs	%
ALEMANIA	247,4	8,5	107,6	10,9	355,0	9,1
BELGICA	145,0	5,0	50,0	5,1	195,0	5,0
DINAMARCA	19,6	0,7	10,4	1,1	30,0	0,8
ESPAÑA	576,0	19,8	159,0	16,1	735,0	18,8
FRANCIA	514,5	17,7	185,5	18,8	700,0	17,9
GRECIA	—	—	—	—	—	—
HOLANDA	56,7	1,9	38,3	3,9	95,0	2,4
IRLANDA	—	—	—	—	—	—
ITALIA	179,0	6,1	86,0	8,7	265,0	6,8
LUXEMBURGO	15,0	0,5	—	—	15,0	0,4
PORTUGAL	—	—	—	—	—	—
REINO UNIDO	1.158,0	39,8	352,0	35,6	1.510,0	38,7
SUMA	2.911,2	100,0	988,8	100,0	3.900,0	100,0
RESERVA PARA INICIATIVAS COMUNITARIAS	—	—	—	—	500,0	—
RESERVA PARA EL PERIODO 1992-1993	—	—	—	—	2.805,0	—
TOTAL	—	—	—	—	7.205,0	—

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

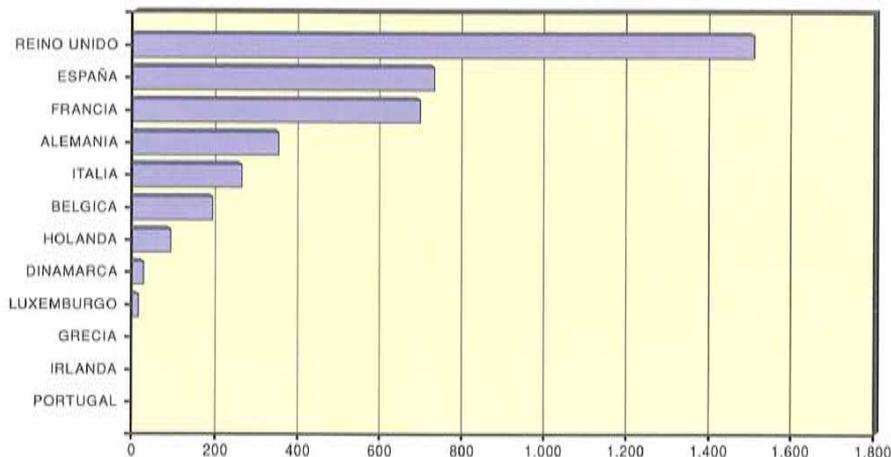
Cuadro III.8
DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LA DOTACION DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES, SEGUN LA POBLACION DE LAS ZONAS DEL OBJETIVO N.º 2

ESTADO MIEMBRO	Mill. ECUs	Habitantes	ECUs/Habit.	Indice (%)
ALEMANIA	355,0	6.992.000	50,77	69,39
BELGICA	195,0	2.178.000	89,53	122,36
DINAMARCA	30,0	252.000	119,05	162,70
ESPAÑA	735,0	8.577.000	85,69	117,11
FRANCIA	700,0	10.084.000	69,42	94,87
GRECIA	—	—	—	—
HOLANDA	95,0	1.444.000	65,79	89,91
IRLANDA	—	—	—	—
ITALIA	265,0	3.764.000	70,40	96,22
LUXEMBURGO	15,0	140.000	107,14	146,43
PORTUGAL	—	—	—	—
REINO UNIDO	1.510,0	19.868.000	76,00	103,87
TOTAL	3.900,0	53.299.000	73,17	100,00

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

**DISTRIBUCION POR ESTADOS MIEMBROS DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES SEGUN LOS MAC
DEL OBJETIVO N.º 2 (1989 - 1991)**

(Millones de Ecus)



III.3.2. LOS RECURSOS COMUNITARIOS PARA EL OBJETIVO N.º 2 EN ESPAÑA

La cifra de 735 millones de ECUs (aproximadamente 95.550 millones de pesetas) asignada por la Comisión a España debería haberse comunicado junto con la distribución entre los dos fondos (FEDER y FSE) que intervienen en el objetivo n.º 2.

Igual a lo que había sucedido en el objetivo n.º 1, la Comisión trasladó al Gobierno español la responsabilidad de efectuar el reparto entre los fondos, lo que se llevó a cabo con rapidez, pues la experiencia negociadora precedente bastaba para saber que la Comisión difícilmente iba a asumir esta responsabilidad, que forma, no obstante, parte de sus obligaciones. Como puede verse en el cuadro III.9, la cifra global se distribuye entre un 78,37% para el FEDER y un 21,63% para el FSE. Si se tomaran en consideración sólo los 650 millones de ECUs para «acciones nuevas», es decir, excluyendo los programas comunitarios en el caso del FEDER (56 millones de ECUs) y lo aprobado para el FSE como ayudas del año 1989 cuando se inició a la negociación (29 millones de ECUs), la participación del FEDER (520 millones) sería el 80% y la del FSE (130 millones) el 20%.

En las previsiones totales para España, comunicadas mediante carta de 27 de noviembre de 1989, estaban incluidas las estimaciones para los programas comunitarios cuyos reglamentos ya habían sido aprobados (STAR, VALOREN, RESIDER Y RENAVAL), aun cuando estén pendientes de aprobación algunos programas de aplicación. Dichas estimaciones se cifran en 56 millones de ECUs (aproximadamente 7.280 millones de pesetas), distribuidos según se indica en el cuadro III.9.

Cuadro III.9
DISTRIBUCION POR FONDOS DE LA ASIGNACION A ESPAÑA PARA LAS ZONAS DEL OBJETIVO N.º 2 (MAC-2)
(Millones de ECUs y de pesetas)

Fondo	M. ECUs	Mill. Ptas.	%	M. ECUs	Mill. Ptas.	%
FEDER				576	74.880	78,37
Acciones aprobadas en 1989	118,44	15.397	16,11			
Acciones a aprobar en 1990-91	401,56	52.203	54,63			
P.C. STAR	20,29	2.638	2,76			
P.C. VALOREN	12,33	1.603	1,68			
RESIDER I (Pais Vasco)	12,00	1.560	1,63			
RESIDER II y RENAVAL	11,38	1.479	1,55			
FSE				159	20.670	21,63
Acciones aprobadas en 1989	29,00	3.770	3,95			
Acciones a aprobar en 1990-91	130,00	16.900	17,69			
TOTAL	735,00	95.550	100,00	735	95.550	100,00

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.
Nota: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas.

En el texto articulado del documento oficial del MAC-2 no se recoge esta cantidad, a la que sí hay referencias, en cambio, en el desarrollo del documento, pero sin llegar a citar los 11,38 millones de ECUs previstos para los programas RESIDER y RENAVAL pendientes de presentar a aprobación. Es un tratamiento muy diferente al dado a estos programas en el MAC-1, cuyas consecuencias efectivas se traducirían en que las regiones españolas del objetivo n.º 1 podrán disfrutar por otras vías de las ayudas previstas para los dos citados programas, aunque el Gobierno no presente el documento correspondiente, mientras que dicho documento será ineludible para las zonas RESIDER y RENAVAL del objetivo n.º 2.

En los 735 millones de ECUs totales están también incluidos 29 millones de ayudas aprobadas por el FSE para proyectos de su ámbito de intervención antes de que se hubiera iniciado la negociación del MAC-2.

Por tanto, se puede hablar de una oferta de 650 millones de ECUs para «acciones nuevas», aunque las palabras no reflejen exactamente lo que se quiere decir.

Uno de los problemas de solución más ardua surgidos durante la negociación giró precisamente en torno a la cantidad total asignada a España, al no haber tenido en cuenta la Comisión que una parte del PNIC de Autovías, aprobado el 30 de noviembre de 1988, atraviesa zonas del objetivo n.º 2. El Gobierno entendía que la cantidad del citado PNIC correspondiente a estas zonas debería mayorar la oferta de los 735 millones hecha por la Comisión. También ofrecía como alternativa, puesto que la asignación a todos y cada uno de los Estados por el objetivo n.º 2 estaba fijada, trasladar el aumento al objetivo n.º 5b, cuyo reparto aún no se había efectuado. Esta solución se veía como posible, porque las zonas del objetivo n.º 2 afectadas por el PNIC son al mismo tiempo territorio del objetivo n.º 5b. La Comisión pretendía que los 11.705 millones de pesetas de este concepto quedaran subsumidos en la asignación global efectuada, sin ninguna modificación.

El desacuerdo en este punto imposibilitó la aprobación del MAC-2 español al mismo tiempo que los restantes. Al final, la Comisión ofreció financiar esta partida, más 5.095 millones de pesetas de obras del PNIC a su paso por la Sierra Norte de Madrid que pertenece al objetivo n.º 5b, fuera de los marcos de apoyo, como acciones transitorias. De este modo, se ha resuelto anticipadamente el problema que se plantearía en la negociación del MAC-5b con un «peso del pasado» muy importante en comparación con las cifras que se manejan para este objetivo.

III.3.3. REPARTO INSTITUCIONAL DE LA ASIGNACION

Decidida la cifra total y la distribución por fondos de los recursos disponibles, el paso siguiente a dilucidar fue el reparto por instituciones, entendiendo por tales fundamentalmente la Administración Central del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Empresas Públicas estatales. La participación de las empresas privadas se hará a través de las cifras reservadas a la Administración Central.

El acceso de las Comunidades Autónomas a los recursos de los fondos estructurales comunitarios para cofinanciar acciones de su ámbito competencial no se puede considerar aisladamente del sistema de financiación regional. La distribución de los fondos presenta, por lo tanto, unas ciertas implicaciones políticas.

El problema planteado en el caso del FEDER consistía en compatibilizar la importante participación de las Comunidades Autónomas en los recursos del Fondo, para atender al desarrollo intrarregional, con el mantenimiento en el ámbito de la Administración Central de una parte significativa, en función de la ineludible necesidad de llevar a cabo una política regional a escala interregional. La raíz del problema estaba, por una parte, en la limitación de disponibilidades y, por otra, en el precedente de la participación de las Comunidades Autónomas en el FEDER, según lo establecido en el acuerdo de financiación autonómica de 7-11-86, que permitía obtener por esta vía una financiación adicional hasta el equivalente al 30% del Fondo de Compensación Interterritorial español. La aplicación de esta regla a los 67.600 millones de pesetas disponibles para acciones nuevas del FEDER, junto con el destino a las Corporaciones Locales y a las Empresas Públicas de una parte que superase el mero simbolismo, hubiera dejado prácticamente sin nada a la Administración Central, negando a ésta la posibilidad de utilizar el Fondo europeo para hacer política a escala interregional. En el caso del FSE, al no haber reglas preestablecidas de reparto institucional, no se planteaban problemas de precedentes ni de mantenimiento de situaciones adquiridas.

El acuerdo de reparto se hizo sobre la base de una disponibilidad de 520 millones de ECUs por el FEDER y 130 millones por el FSE para acciones nuevas, estimándose en 56 millones los recursos del Fondo regional que absorberían los programas comunitarios iniciados, y teniendo en cuenta que, antes de iniciarse la negociación, se habían aprobado ayudas del FSE por valor de 29 millones de ECUs.

Según el MAC-2, exactamente la mitad del FEDER «nuevo» se utilizará para financiar proyectos cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Es un porcentaje muy superior al 32,8% que marca la participación autonómica en el objetivo n.º 1. Pero la diferencia de recursos con que se dota uno y otro objetivo hace que, en la nueva situación, las regiones del objetivo n.º 1 con una participación del 32,8% en el Fondo, mejoren de manera muy significativa su financiación a través del FEDER, mientras que las del objetivo n.º 2, a pesar de llevarse el 50% del mismo, pierden financiación, siempre en relación a la situación actual y considerando exclusivamente una de las vías de obtención de recursos y no la totalidad.

A las Corporaciones Locales se destinará el 10% de los 520 millones de ecus del Fondo regional y a las Empresas Públicas el 8%. En consecuencia, a la Administración Central le queda el 32%. Es una cantidad mínima para poder desempeñar a través del FEDER cierto papel de coordinación de las políticas regionales autonómicas y de regulación a nivel interregional.

Las nuevas disponibilidades del FSE se reparten de forma que tres cuartas partes son para la Administración Central y una cuarta parte para las Comunidades Autónomas.

Considerando la totalidad de los recursos (acciones iniciadas, en curso y nuevas), los porcentajes alcanzan los valores que refleja el cuadro III.10.

Cuadro III.10
DISTRIBUCION INSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES SEGUN EL MAC-2

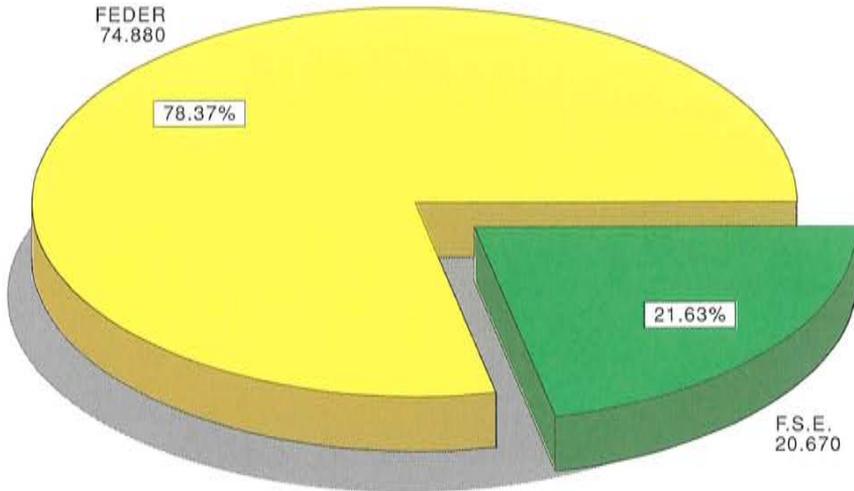
Instituciones	FEDER		FSE		TOTAL	
	M. ECU's	Mill. ptas.	M. ECU's	Mill. ptas.	M. ECU's	Mill. ptas.
		%		%		%
Acciones comprometidas antes del MAC-2 (1)	56,00	9,72	29,00	3,770	85,00	11,050
Ministerios y OO.AA.	166,40	28,89	98,24	12,771	264,64	34,403
Comunidades Autónomas	260,00	45,14	31,76	4,129	291,76	37,929
Corporaciones Locales	52,00	9,03	—	—	52,00	6,760
Empresas Públicas	41,60	7,22	—	—	41,60	5,408
TOTAL	576,00	100,00	159,00	20,670	735,00	95,550

(1) Incluyen los Programas Comunitarios del FEDER y FSE para 1989.

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

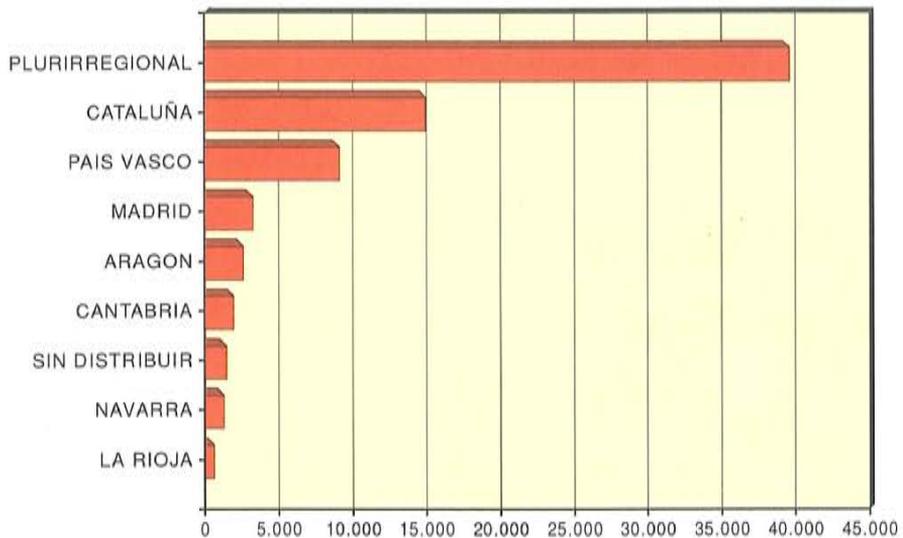
**MAC - OBJETIVO Nº 2
DISTRIBUCION POR FONDOS ESTRUCTURALES
DE LA ASIGNACION A ESPAÑA**

(Millones de pesetas y porcentaje)



**DISTRIBUCION REGIONAL DEL FEDER
ASIGNADO A ESPAÑA EN EL MAC - OBJETIVO Nº 2**

(Millones de pesetas)



III.3.4. LA REGIONALIZACION DE LOS RECURSOS

Otro punto importante de la negociación fue la determinación del grado de regionalización del MAC-2, tema relacionado, por una parte, con la distribución regional de los recursos asignados a las Comunidades Autónomas, y, por otra, con el número de marcos de apoyo que se deberían elaborar.

La propuesta hecha por la Comisión sobre la distribución interregional de los 33.800 millones de pesetas del FEDER puestos a disposición de las Comunidades Autónomas se basaba en la población comprendida en el objetivo n.º 2, como criterio de partida, teniendo en cuenta la tasa de paro como factor de corrección. El Gobierno, por su parte, tuvo presente que la participación porcentual de cada región en la nueva situación introdujera las menores distorsiones posibles, dentro de lo inevitable del caso, en comparación con el reparto relativo precedente, basado en el acceso a los recursos del FEDER en función del 30% del FCI autonómico. El cuadro III.11 refleja la distribución del FEDER a la que finalmente se llegó a partir de dichos criterios y, también, la del F.S.E. que, como es sabido, responde a criterios distintos.

El principal problema de este punto de la negociación fue el referente a la regionalización de la parte reservada a la Administración Central. España se oponía a la regionalización completa, por dos razones. Primero, consciente de que algunas regiones quedaban más favorecidas que otras, con el reparto anterior, prefería utilizar la asignación centralizada como elemento parcialmente compensador. Además se quería evitar las rigideces de ejecución de lo programado que introduciría la regionalización total.

Como resultado de las discusiones habidas se llegó a regionalizar todo el FSE, pero no la parte del FEDER destinada a la Administración Central, Corporaciones Locales y Empresas Públicas. Todo ello queda reflejado en el cuadro III.11, correspondiendo los 16.541 millones de pesetas del FSE que figuran en el renglón plurirregional a 29 millones de ecus aprobados para 1989 y a 98,24 millones de 1990-1991, regionalizados con arreglo a lo indicado en el cuadro III.12.

III.3.5. EJES PRIORITARIOS DE ACTUACION Y TASAS DE COFINANCIACION

Desde el comienzo de la negociación todas las partes implicadas intuyeron, primero, y supieron, después, que habría fuertes discrepancias en torno a la posibilidad de financiar en el objetivo n.º 2 inversiones en infraestructura. La Comisión había aprobado al respecto un documento interno, carente de valor jurídico alguno. Ateniéndose a los planteamientos que el mismo recogía, exigía a España, como a los demás Estados, que renunciara a la cofinanciación mediante el FEDER de infraestructuras en este objetivo, dedicándolo a otro tipo de acciones, fundamentalmente ayudas a inversiones empresariales directamente productivas.

Cuadro III.11
DISTRIBUCION REGIONAL DE LA ASIGNACION
DE CADA FONDO EN EL OBJETIVO N.º 2 PARA EL PERIODO 1989-1991
(Millones de pesetas y %)

Regiones	FEDER		FSE		TOTAL	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%
PLURIRREGIONAL	39.601	52,89	16.541	80,02	56.142	58,76
ARAGON	2.600	3,47	183	0,89	2.783	2,91
CANTABRIA	1.950	2,60	31	0,15	1.981	2,07
CATALUÑA	14.950	19,97	1.961	9,49	16.911	17,70
MADRID	3.250	4,34	198	0,96	3.448	3,61
NAVARRA	1.300	1,74	122	0,59	1.422	1,49
PAIS VASCO	9.100	12,15	1.587	7,68	10.687	11,18
LA RIOJA	650	0,87	47	0,23	697	0,73
Sin distribuir	1.479	1,97	0	0,00	1.479	1,55
TOTAL	74.880	100,00	20.670	100,00	95.550	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas.

NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

La postura española era discrepante de la de la Comisión, tanto por razones de enfoque y estrategia de la política regional española, como por razones jurídico-políticas. En el PDR y en el PRR queda expuesto que el déficit infraestructural en España es el principal estrangulamiento para vertebrar eficazmente el territorio y poner en acción el potencial endógeno de desarrollo regional. Por eso se considera que los incentivos regionales a la localización empresarial pueden resultar poco eficaces en numerosas zonas si no se cuenta con una aceptable base infraestructural previa.

Cuadro III.12
REPARTO DEL TRAMO PLURIRREGIONAL DEL FSE (1990-91)

Comunidades Autónomas	M. ECUs	Mill. Ptas.	%
Aragón	8,33	1.083	8,48
Cantabria	5,47	711	5,57
Cataluña	45,21	5.877	46,02
Madrid	10,39	1.350	10,57
Navarra	3,52	458	3,59
Rioja, La	1,66	216	1,69
País Vasco	23,66	3.076	24,08
TOTAL	98,24	12.771	100,00

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Por otra parte, el artículo 1 del reglamento del FEDER establece, sin ningún género de dudas, que este Fondo «participará en la financiación de inversiones en infraestructuras», que, en el objetivo n.º 2 serán «infraestructuras para la ordenación de zonas industriales en declive, incluidas las comunidades urbanas, e infraestructuras cuya modernización u ordenación condicionan la creación o el desarrollo de actividades económicas». Por lo tanto, la Comisión carecía de capacidad, a juicio de los negociadores españoles, para prohibir algo permitido por un reglamento del Consejo.

Finalmente, la posición de la Comisión se fue haciendo más permeable a los argumentos expuestos, hasta admitir la intervención del FEDER en materia de infraestructuras.

Los «ejes prioritarios» o sectores de intervención quedaron fijados en cinco:

- Creación y desarrollo de actividades productivas.
- Protección y mejora del medio ambiente.
- Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación.
- Mejora de la red de comunicaciones.
- Medidas de preparación, evaluación y seguimiento del MAC.

El acuerdo respecto a un bajo número de ejes prioritarios, sin subdivisiones en subejos, a diferencia de lo que sucede en el MAC-1, permitiendo, además, la agrupación de tres de ellos en uno solo para las intervenciones del FSE, fue aceptado sin problemas por todas las partes.

Los cuadros III.13 y III.14 reflejan la distribución de los recursos del FEDER y del FSE, respectivamente, por ejes de desarrollo.

El MAC-2 contiene también una programación de la distribución interanual de los recursos de los fondos que intervienen en el objetivo. Como en el MAC-1, en el MAC-2 hay una distribución plurianual para la totalidad de los recursos de cada fondo. Pero, a diferencia del MAC-1, en el objetivo n.º 2 la programación temporal se aplica también a cada uno de los submarcos, el plurirregional y el de cada Comunidad Autónoma, introduciendo un factor adicional de rigidez.

Las tasas de cofinanciación también están previstas en el MAC. Para las infraestructuras muy prioritarias, el FEDER podrá llegar al 50% del coste total elegible; para las inversiones en empresas e infraestructura de financiación privada, el máximo es el 30% del coste total, bajando al 25% en el caso de las infraestructuras de comunicaciones.

El FSE fija su tasa de intervención en el 45% de los gastos totales, con posibles modulaciones a determinar en los programas operativos.

Cuadro III.13
DISTRIBUCION REGIONAL DEL F.E.D.E.R. POR EJES PRIORITARIOS DE ACTUACION
(Millones de pesetas y %)

REGIONES	EJE 1		EJE 2		EJE 3		EJE 4		EJE 5		Iniciativas Nacionales en curso		Programas comunitarios		Sin distribuir		TOTAL	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%								
PLURIREGIONAL	0	0,00	6.760	58,65	6.760	90,16	13.814	62,99	64	34,78	6.402	41,38	5.801	100,00	0	0,00	39.601	32,89
ARAGON	1.950	17,63	0	0,00	0	0,00	471	2,15	0	0,00	179	1,16	0	0,00	0	0,00	2.600	3,47
CANTABRIA	0	0,00	1.950	16,92	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.950	2,60
CATALUÑA	1.794	16,22	897	7,78	738	9,84	2.967	13,53	30	16,30	8.524	55,36	0	0,00	0	0,00	14.950	19,97
MADRID	650	5,88	650	5,64	0	0,00	1.950	8,89	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	3.250	4,34
NAVARRA	521	4,71	0	0,00	0	0,00	487	2,22	0	0,00	292	1,90	0	0,00	0	0,00	1.300	1,74
PAIS VASCO	5.496	49,70	1.269	11,01	0	0,00	2.245	10,23	90	48,91	0	0,00	0	0,00	0	0,00	9.100	12,15
LA RIOJA	650	5,88	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	650	0,87
Sin distribuir	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.479	100,00	1.479	1,98
TOTAL	11.063	100,00	11.526	100,00	7.498	100,00	21.932	100,00	184	100,00	15.397	100,00	5.801	100,00	1.479	100,00	74.880	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas.

NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

Eje 1: Creación y desarrollo de actividades productivas.

Eje 2: Protección y mejora del Medio Ambiente.

Eje 3: Apoyo a I + D y equipamiento de formación.

Eje 4: Mejora de la Red de Comunicaciones.

Eje 5: Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro III.14
DISTRIBUCION REGIONAL DEL F.S.E. POR EJES PRIORITARIOS DE ACTUACION

(Millones de pesetas y %)

REGIONES	EJE 1		EJES 2+3+4		EJE 5		INICIATIVAS NACIONALES EN CURSO		TOTAL	
	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%	Millones	%
PLURIRREGIONAL	10.854	74,16	1.789	84,59	128	85,33	3.770	100,00	16.541	80,02
ARAGON	156	1,07	26	1,23	1	0,67	0	0,00	183	0,89
CANTABRIA	26	0,18	5	0,24	0	0,00	0	0,00	31	0,15
CATALUNA	1.823	12,46	117	5,53	21	14,00	0	0,00	1.961	9,49
MADRID	198	1,35	0	0,00	0	0,00	0	0,00	198	0,96
NAYARRA	103	0,70	19	0,90	0	0,00	0	0,00	122	0,59
PAIS VASCO	1.428	9,76	159	7,52	0	0,00	0	0,00	1.587	7,68
LA RIOJA	47	0,32	0	0,00	0	0,00	0	0,00	47	0,23
Sin distribuir	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	14.635	100,00	2.115	100,00	150	100,00	3.770	100,00	20.670	100,00

NOTA 1: El tipo de cambio utilizado es 1 ECU = 130 pesetas.

NOTA 2: El tramo plurirregional comprende la Administración Central y sus Organismos Autónomos, las Corporaciones Locales, las Empresas Públicas y las Empresas Privadas.

Eje 1: Creación y desarrollo de actividades productivas.

Eje 2: Protección y mejora del Medio Ambiente.

Eje 3: Apoyo a I + D y equipamiento de formación.

Eje 4: Mejora de la Red de Comunicaciones.

Eje 5: Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

Fuente: D.G. Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

CAPITULO IV

PROGRAMAS DE FINALIDAD REGIONAL A COFINANCIAR POR LA CEE

A partir del ingreso en la CEE, España ha tenido acceso a los fondos estructurales europeos (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación). Con dichos fondos se han venido cofinanciando distintas actuaciones e inversiones asociadas a la consecución de objetivos estructurales y, entre ellos, los de carácter territorial planteados por la política regional.

De los tres fondos que financian, principalmente, estas políticas estructurales, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es el que alcanza la mayor relevancia desde el punto de vista de corregir los desequilibrios regionales. Según el reglamento establecido en el año 1984 para el funcionamiento del FEDER, las acciones que podían ser objeto de cofinanciación de este Fondo se concretaban en:

- *Programas Comunitarios*, establecidos a propuesta de la Comisión y mediante decisión del Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo. Se definen como un conjunto de acciones coherentes plurianuales, *vinculadas directamente con el cumplimiento de objetivos comunitarios* y con la aplicación de políticas de la Comunidad. Deben afectar, en principio, al territorio de varios Estados miembros.
- *Programas Nacionales de Interés Comunitarios (PNIC)*, establecidos por iniciativa de los Estados miembros y valorados por la Comisión en función de su coherencia con los programas de desarrollo regional y su contribución a los objetivos y prioridades comunitarias, especialmente en el ámbito del desarrollo regional. Se definen a nivel nacional y consisten en un conjunto de acciones coherentes plurianuales *que se ajustan a los objetivos nacionales* y que contribuyen a la realización de objetivos y de políticas comunitarias. Podrán referirse a una parte de una región, o a una o varias regiones, en un Estado miembro o en varios.
- *Operaciones Integradas de Desarrollo (OID)*, en las que *participa más de un fondo estructural*, concentrándose en zonas geográficas, con problemas particularmente graves originados por un bajo nivel de desarrollo.
- *Proyectos* de infraestructuras o de actividades industriales, artesanales y de servicios, inscritas en el marco de programas de desarrollo regional y que se establezcan dentro de los límites de

las zonas de ayuda establecidas por los Estados miembros en aplicación de su regímenes de ayuda con finalidad regional.

- *Estudios* estrechamente vinculados a las operaciones del Fondo.
- *Acciones* diversas de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

Posteriormente, con la reforma de los reglamentos de los fondos estructurales, llevada a cabo en los últimos meses del año 1988, se contemplan como forma prioritaria de actuación *los denominados Programas Operativos*, que se emprenden a iniciativa de los Estados miembros o de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado, y comprenden un conjunto coherente de medidas plurianuales, computables para la ayuda financiera de los fondos estructurales si *se integran en el marco comunitario de apoyo* correspondiente a los cinco objetivos prioritarios definidos para dichos fondos por el Reglamento 2052/88 del Consejo.

A partir de 1986 ha habido por tanto una intensa tarea de elaboración y presentación a la Comisión de la CEE de iniciativas de actuación susceptibles de recibir financiación comunitaria con cargo a los fondos estructurales. Entre las mismas, si bien se han utilizado todas las modalidades descritas, revisten un especial interés las que en términos generales podemos encuadrar dentro de la denominación de «Programas» en tanto que en ellos se articulan de forma más integrada, ordenada y coherente las actuaciones de finalidad regional. El presente capítulo está dedicado, precisamente a describir las principales características de los elaborados y presentados a la Comisión en el período 1986/1989. Dichos programas han sido los siguientes:

Programas Comunitarios

- Programa STAR (aprobado en 1987).
- Programa VALOREN (aprobado en 1987).
- Programa RESIDER de Asturias (aprobado en 1989).
- Programa RESIDER del País Vasco (aprobado en 1989).

Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC)

- PNIC de Asturias (aprobado en 1987).
- PNIC de Autovías (aprobado en 1988).
- PNIC de Almería-Levante (aprobado en 1989).
- PNIC de Aragón (en revisión).
- PNIC de Cantabria (en revisión).
- PNIC de Ciudad Real (aprobado en 1989).
- PNIC del País Vasco (pendiente de aprobación).

Operaciones Integradas de Desarrollo (OID)

- OID de Salamanca y Zamora (aprobado en 1990).

- OID de la Gomera (pendiente de aprobación).
- OID de la Mancha (aprobado en 1990).

Programas Operativos

- Transfronterizo hispano-portugués (pendiente de aprobación).
- Programa Operativo de Galicia (pendiente de aprobación).

IV.1. PROGRAMAS COMUNITARIOS

IV.1.1. PROGRAMA STAR-ESPAÑA

El Programa comunitario STAR, establecido por el Reglamento n.º 3300/86 del Consejo, de 27 de octubre de 1986, se propone como objetivo contribuir al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de los países de la Comunidad Económica Europea, proporcionando un mejor acceso a los Servicios Avanzados de Telecomunicaciones (S.A.T.).

Los proyectos incluidos en el Programa han de cumplir, en primer lugar, la condición de ser coherentes con los objetivos y normas comunitarias relativas a las telecomunicaciones y las tecnologías de la información y, en particular, a los fijados por la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones (CEPT), el Comité Europeo de Normalización (CEN) y el Comité Europeo de Normalización Electrónica (CENELEC). En segundo lugar, los proyectos del Programa STAR deben ubicarse en las regiones que puedan acogerse al régimen nacional de ayudas con finalidad regional, si bien pueden optar a los beneficios de dicho Programa determinadas inversiones localizadas en el área de la Comunidad Autónoma de Madrid, que no era, en el momento de su aprobación, zona asistida. Afecta a 15 Comunidades Autónomas, de las que nueve incluyen la totalidad de su territorio y seis parcialmente, quedando excluidas Baleares y La Rioja.

El Programa de intervención español, que delimita las actuaciones en el Estado español del Programa comunitario, fue presentado ante la Comisión el 30 de abril de 1987, siendo aprobado en el mes de octubre de dicho año.

La inversión total de los proyectos del Programa STAR-España asciende a 61.756,9 millones de pesetas, a ejecutar en el período 1987-1991, repartidos en dos grandes grupos: *a)* Equipamiento de base y *b)* Medidas de fomento. Al primer grupo se dedica la mayor parte de la inversión del Programa, 76,3% y el resto, 23,7%, corresponde al segundo. La contribución del FEDER es de 30.588,5 millones de pesetas, representando el 49,5% del total de la inversión.

Las inversiones en las infraestructuras necesarias para la extensión territorial de los Servicios de Telecomunicaciones, desarrollo de nuevos servicios y modernización de la Red de Telecomunicaciones, constituyen el bloque denominado equipamiento de base. Un segundo bloque comprende las ac-

tuciones de fomento de la oferta y demanda de servicios avanzados de telecomunicación (SAT), que se orienta más directamente a satisfacer las necesidades de las empresas.

a) Equipamiento de base

La inversión en Equipamientos de base, que absorbe el 76,3% de los fondos, se distribuye entre los cinco programas siguientes:

Programas	Millones ptas.	%
1. Grandes ejes de telecomunicaciones	1.743,7	3,7
2. Digitalización de redes	30.714,2	65,2
3. Redes avanzadas	12.308,2	26,1
4. Laboratorio de telecomunicaciones	1.608,1	3,4
5. Estudios de viabilidad	766,2	1,6
TOTAL	47.140,4	100,0

El Programa de mayor importancia es el de «Digitalización de redes», con una inversión de 30.714,2 millones de pesetas, que se aplica a la red interurbana (58,5%) y a la red local (41,5%). Además de establecer una red moderna capaz de ofrecer servicios avanzados de telecomunicación, la digitalización tendrá una repercusión favorable en el sector de producción de materiales y de equipos electrónicos: cables de fibra óptica, centrales de conmutación electrónica y empresas dedicadas a la fabricación de equipos de prueba de enlaces. Las regiones que más se beneficiarán por los proyectos de dicho Programa serán Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Galicia.

El Programa de «Redes avanzadas», segundo en importancia, tiene una inversión de 12.308,2 millones de pesetas. Este tipo de redes reúne dos importantes características: 1) Tienen una repercusión directa e importante en la actividad y desarrollo económico de las empresas. 2) Son integrables con relativa facilidad en la prevista Red Digital de Servicios Integrados (RDSI), pudiéndose aprovechar gran parte de su infraestructura. A nivel regional, destacan en este programa las inversiones previstas en Andalucía y Galicia.

El Programa de «Grandes ejes de telecomunicaciones» tiene como objetivo la modernización de las grandes líneas de transmisión, a fin de lograr medios digitales de gran capacidad para el establecimiento de conexiones hacia y desde las redes internacionales. La inversión se concentra en Andalucía, Extremadura y Canarias.

El Programa de «Laboratorios de telecomunicaciones» ha seguido el criterio de extender este tipo de laboratorios a las zonas que, además de cumplir las condiciones generales, reúnen las dos características siguientes: 1) proximidad a áreas de gran desarrollo de la red general y 2) proximidad a áreas donde se fabrica material de telecomunicaciones.

Por último, el Programa de «Estudios de viabilidad» pretende valorar técnica y económicamente los proyectos de infraestructura, estudiando la adecuación de los proyectos a la futura configuración de la RDSI (Red Digital de Servicios Integrados).

b) Medidas de fomento

La inversión en las actuaciones de fomento de la oferta y demanda de servicios avanzados de telecomunicaciones (SAT), que absorbe el 23,7% del total del Programa STAR, se distribuye entre los 7 proyectos siguientes:

Programas	Millones ptas.	%
1. Estudios de ámbito regional	772,3	5,3
2. Medidas de promoción	409,8	2,8
3. Programa de demostración	875,3	6,0
4. Ayudas a PYMES	6.032,2	41,3
5. Centros de servicios de telecomunicación	944,3	6,5
6. Proyectos experimentales de teletrabajo	792,7	5,4
7. Servicios telemáticos regionales	4.790,0	32,7
TOTAL	14.616,6	100,0

El Programa de mayor trascendencia es el de «Ayudas a las PYMES». Se ha programado teniendo en cuenta su importancia para la economía nacional así como la insuficiencia de sus medios para la implantación de los SAT.

Los «Servicios telemáticos regionales» tienen como objetivo facilitar información especializada, mediante la creación de bases de datos que respondan a las necesidades planteadas por los potenciales usuarios; se considera que las PYMES serán las mayores beneficiarias.

Los «Programas de demostración» son de dos tipos: las campañas de demostraciones y los proyectos piloto dirigidas principalmente a las pequeñas y medianas empresas. Estos proyectos persiguen la comprobación de la viabilidad técnica del servicio y la investigación comercial del mismo.

Las regiones más beneficiadas por las medidas de apoyo a la oferta y la demanda de SAT serán Andalucía, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha y Canarias.

Se ha programado la creación de Oficinas integradas de telecomunicación que ofrecerán los siguientes servicios:

- Teleconferencia (audio y video conferencia).
- Mensajería (teletex, telefax y datafax).
- Facsimil (videotex y videolento).
- Teleinformáticos de valor añadido (acceso a base de datos y transferencia electrónica de fondos).
- Transporte (transmisión de datos por redes de conmutación de paquetes, por redes de conmutación de circuitos y por redes de área local).

Atendiendo a la distribución prevista de la inversión total del Programa STAR-España en el período 1987-1991 por Comunidades Autónomas (ver cuadro IV.1), distribución que responde a la aplicación de los criterios relativos a renta, paro, equipamientos actuales y necesidades delimitados en el plan, Andalucía es la región más beneficiada con 16.669,4 millones de pesetas (27,0%). A continuación le siguen Galicia con 8.776,3 millones (14,2%), Castilla y León 8.121,9 millones (13,2%), Castilla-La Mancha con 5.138,9 millones (8,3%), Canarias con 3.872,9 millones (6,3%), Extremadura con 2.800,9 millones (4,5%) y Asturias con 2.772,9 millones (4,5%). La región con menor participación es Navarra con el 0,9% del total.

De la distribución de la inversión en los dos grupos del Programa, se aprecia que en el de equipamientos de base, Andalucía cuenta con el mayor porcentaje de participación (29,4%). Seguidamente se sitúan Galicia (15,0%), Castilla y León (12,6%), Castilla-La Mancha (8,0%) y Canarias (5,5%). El resto de las Comunidades Autónomas tienen porcentajes más bajos, siendo las dos últimas Madrid (1,7%) y Navarra (1,0%).

Respecto a la inversión en las medidas de fomento, Andalucía, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha y Canarias ocupan los primeros lugares del ranking, con el 19,3%, 14,9%, 11,6%, 9,2% y 8,7%, respectivamente. Las Comunidades Autónomas con un porcentaje menor son Murcia (2,1%), Cantabria (1,5%) y Navarra (0,5%).

Cuadro IV.1
DISTRIBUCION POR COMUNIDADES AUTONOMAS DE LAS INVERSIONES TOTALES
DEL PROGRAMA STAR-ESPAÑA (1987-1991)

(en millones de pts)

REGIONES	EQUIPAMIENTOS DE BASE Inversiones totales	FOMENTO OFERTA Y DEMANDA Inversiones totales	TOTAL Inversiones-totales
Andalucía	13.841,92	2.827,47	16.669,39
Aragón	1.157,92	436,35	1.594,27
Asturias	2.004,80	768,07	2.772,87
Canarias	2.602,22	1.270,68	3.872,90
Castilla y León	5.948,32	2.173,61	8.121,93
Castilla-La Mancha	3.793,38	1.345,51	5.138,89
C. Valenciana	2.277,54	470,75	2.748,29
Cataluña	1.023,56	788,82	1.812,38
Extremadura	2.141,38	659,52	2.800,90
Galicia	7.084,37	1.691,96	8.776,33
Madrid	795,66	694,98	1.490,64
Murcia	1.569,63	311,52	1.881,15
Navarra	492,48	73,47	565,95
País Vasco	1.432,14	889,95	2.322,09
TOTAL	47.140,37	14.616,56	61.756,93

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.1.2. PROGRAMA VALOREN-ESPAÑA

Dentro del marco del Reglamento 3301/86 del Consejo, de 27 de octubre, por el que se establece un Programa comunitario relativo al desarrollo de determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad mediante el aprovechamiento del potencial energético endógeno, el Programa de Intervención Valoren-España o PIVE, fue aprobado el 22 de octubre de 1987. Afecta a más de 400.000 km², el 86,4% del territorio de España, a una población próxima a los 25 millones de habitantes, más del 65% de la población española, distribuyéndose entre quince Comunidades Autónomas, de las cuales nueve incluyen la totalidad de su territorio y seis parcialmente, quedando fuera del Programa las Comunidades de La Rioja y Baleares.

El Programa contempla tres grandes tipos de actuaciones: a) aprovechamiento de recursos energéticos locales; b) utilización de la energía; c) promoción, a escala local y regional, de un mejor uso del potencial energético. Pueden ser también beneficiarios los estudios de viabilidad previos que permitan la toma de decisiones para cada proyecto concreto, debiendo cumplir, todas las actuaciones, las directrices comunitarias relativas a la protección del medio ambiente.

Los criterios tomados en cuenta para elaborar el PIVE atienden a un doble objetivo: el aprovechamiento del potencial energético endógeno, por un lado, y el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, por otro. En definitiva, se trata de posibilitar una mejor articulación entre los objetivos de la Comunidad en materia de desarrollo regional y los objetivos de la política energética comunitaria, en coordinación con los requerimientos del desarrollo regional en España.

La distribución regional de los recursos públicos responde a una serie de indicadores relativos de potencial energético y de desarrollo regional. Dichos indicadores son los siguientes:

a) Indicador de potencial energético endógeno

Este indicador se ha elaborado en función de las grandes líneas de operaciones del Programa: explotación de recursos energéticos locales (fuentes renovables de energía y pequeños yacimientos de turba y lignito) y utilización racional de la energía en pequeñas y medianas empresas. A estas dos líneas se ha añadido una tercera, derivada del criterio de abastecimiento energético a núcleos rurales. Este indicador toma en consideración las siguientes variables para cada una de las Comunidades Autónomas:

- Potencial de recursos energéticos locales.
- Potencial de ahorro en PYMES.
- Potencial de electrificación rural.

b) Indicador de desarrollo regional

Indicador que determina el grado de depresión socioeconómica de las Comunidades Autónomas en base a los valores de las siguientes variables:

- Tasa de paro.
- Renta por habitante.
- Población de derecho de las zonas asistidas.

Una vez elaborados ambos indicadores, se ha distribuido el total de recursos públicos del PIVE entre las quince Comunidades Autónomas con zonas admitidas por la Comunidad para aplicación de las ayudas de política regional. Dadas las características del Programa, el indicador de desarrollo regional distribuye el 60% de los recursos totales, mientras que el indicador de potencial energético distribuye el 40% restante.

El gasto público total previsto, en el período 1987-1991, para el desarrollo del PIVE asciende a 30.478 millones de pesetas, habiéndose presupuestado una contribución del FEDER de 15.294,3 millones de pesetas. Los restantes 128.710,4 millones de pesetas corresponden a inversiones privadas.

En la distribución de la inversión total del Programa Valoren en el período de programación prevista por Comunidades Autónomas (ver cuadro IV.2), la más alta corresponde a Andalucía con 50.995,1 millones de pesetas (32,0%). Le siguen Galicia con 15.949,1 millones (10,0%), Castilla y León con 14.042,4 millones (8,8%), Asturias con 12.878,4 millones (8,1%), Canarias con 11.836,7 millones (7,4%) y Castilla-La Mancha con 8.626,6 millones (5,4%). Estas seis regiones representan el 71,8% de la inversión total del Programa Valoren. El País Vasco y Cataluña, tienen unos porcentajes de participación del 5,8% y del 5%, respectivamente. Las Comunidades Autónomas con una participación menor son Navarra (1,5%) y Madrid (1,4%).

Si se considera el desglose de las inversiones por áreas técnicas (ver cuadro IV.3), puede apreciarse que un 53% de la inversión total se dedica a recursos energéticos locales (explotación de energías renovables, turba y lignito), un 45,8% para la utilización racional de la energía en las PYMES (ahorro de energías, sustitución por gas y carbón y producción conjunta de energía térmica y eléctrica) y un 1,2% a actividades de promoción (campañas de información y publicidad, realización de sondeos y estudios, asesoramiento y asistencia técnica).

Respecto a la distribución de la ayuda del FEDER, Andalucía es la región con mayor porcentaje (29,7%). A continuación se sitúan Canarias (12,4%), Galicia (10,2%), Asturias (9,1%) y Castilla y León (7,3%). Las regiones menos beneficiadas son, como en el caso anterior, Navarra y Madrid.

La contribución, según las áreas técnicas, que asigna el FEDER son: 10.484,3 millones de pesetas (68,6%), para los recursos energéticos locales; 9.618,3 millones para energías renovables (solar, eólica, minihidráulica, biomasa y geotérmica) y 866 millones para turba y lignito. Para la utilización racional de la energía (ahorro, sustitución y cogeneración) se dedican 3.842 millones, 25,1% del total

Cuadro IV.2
DISTRIBUCION POR COMUNIDADES AUTONOMAS DE LAS INVERSIONES ESTATALES
DEL PROGRAMA VALOREN-ESPAÑA (1987-1991)

COMUNIDADES AUTONOMAS	EXPLOTACION RECURSOS ENERGETICO LOCALES	UTILIZACION RACIONAL ENERGIA PYMES	PROMOCION POTENCIAL ENERGETICO ENDOGENO	INVERSION TOTAL	AYUDA FEDER
Andalucía	34.822,0	15.918,0	215,1	50.955,1	4.538,6
Aragón	2.933,0	1.464,0	102,5	4.499,5	428,7
Asturias	5.840,0	6.923,0	115,4	12.878,4	1.384,0
Canarias	10.309,5	1.464,0	63,2	11.836,7	1.901,1
Cantabria	3.279,5	2.351,0	55,5	5.686,0	527,4
Castilla y León	5.992,0	7.901,0	149,4	14.042,4	1.115,1
Castilla-La Mancha	4.919,0	3.584,0	123,6	8.626,6	853,3
C. Valenciana	1.998,0	2.149,0	157,9	4.304,9	455,8
Cataluña	1.639,0	6.134,0	217,3	7.990,3	596,7
Extremadura	2.938,5	1.910,0	124,4	4.972,9	535,0
Galicia	5.515,0	10.311,0	123,1	15.949,1	1.555,9
Madrid	394,0	1.585,0	207,0	2.186,0	229,7
Murcia	1.324,0	2.199,0	106,6	3.629,6	317,8
Navarra	1.558,0	729,0	103,1	2.390,1	261,1
País Vasco	852,5	8.275,0	113,3	9.240,8	595,0
TOTAL	84.314,0	72.897,0	1.977,4	159.188,4	15.294,3

Fuente: Dirección General Planificación. Ministerio Economía y Hacienda.

Cuadro IV.3
PROGRAMA VALOREN-ESPAÑA 1987-1991. DISTRIBUCION SEGUN AREAS TECNICAS

Areas técnicas	Contribución Estadística Nacional	Contribución FEDER	Inversión Privada	Inversión Total
RECURSOS ENERGETICOS LOCALES				
Energías renovables	9.618,3	9.618,3	43.417,4	62.654,0
Turba y lignito	866,0	866,0	19.928,0	21.666,0
UTILIZACION RACIONAL DE LA ENERGIA				
Ahorro	1.437,5	1.437,5	25.875,0	28.750,0
Sustitución	1.824,5	1.824,5	32.841,0	36.490,0
Cogeneración	580,0	580,0	6.497,0	7.657,0
PROMOCION				
Estudios	83,0	193,6	0,0	276,6
Asesoramiento	463,2	463,6	152,0	1.078,4
Información	311,2	311,2	0,0	622,4
TOTAL	15.183,7	15.294,3	128.710,4	159.188,4

Fuente: Dirección General Planificación. Ministerio Economía y Hacienda.

de la ayuda. La promoción de actividades (estudios, asesoramiento e información) absorbe 968 millones, 6,3% de la contribución del FEDER.

Excepto en el caso de las actividades de promoción, la contribución FEDER equivale a un 50% de la aportación pública nacional, que se ha cuantificado en función de los programas sectoriales actualmente en marcha.

IV.1.3. PROGRAMA RESIDER-ASTURIAS

El Programa comunitario de Reconversión de Zonas Siderúrgicas (RESIDER) prevé la participación de la Comunidad, mediante ayudas a inversiones que promuevan nuevas actividades económicas creadoras de empleo alternativo, que compensen las pérdidas de empleo derivadas de la reestructuración del sector siderúrgico. La consecución de este objetivo, se procura, entre otras actuaciones, mediante la mejora del medio natural de las áreas más degradadas y la potenciación de la innovación y la creación de PYMES.

Las características de las zonas de la Comunidad en las que puede aplicarse el Programa RESIDER vienen establecidas en el reglamento de aplicación y se refieren, fundamentalmente, a la importancia en ellas del sector siderúrgico y a las pérdidas de empleo sufridas como consecuencia de la reestructuración del sector. En España son dos los programas de intervención que han sido presentados como aplicación del Programa comunitario y se refieren a Asturias y al País Vasco.

El Programa de intervención de Asturias, aprobado el 21 de abril de 1989, está diseñado atendiendo a los objetivos comunitarios y a las medidas que establece el Reglamento (CEE) n.º 328/88; se complementa con el Programa Nacional de Interés Comunitario de la Zona Central de Asturias y sus medidas conexas, conformando en su conjunto el bloque fundamental de las acciones previstas para la reconversión de la región. El área de intervención de este programa abarca todo el territorio de Asturias.

Objetivos y acciones del Programa

En el Programa RESIDER se contemplan los siguientes objetivos:

1. Fomentar el sector turístico, como creador de empleo y actividad económica.
2. Favorecer la implantación y consolidación de PYMES en actividades viables y de futuro.
3. Facilitar el despliegue de la actividad económica gracias a la dotación de infraestructuras que inciden directamente en ella.

Los objetivos propuestos mantienen la coherencia de la estrategia de recuperación económica emprendida con el PNIC de Asturias, impulsándola de forma que llegue a los ámbitos con mayor potencial de futuro y a las áreas donde la reconversión siderúrgica ha sido más grave.

Las acciones contenidas en el Programa son las siguientes:

Acondicionamiento de espacios deteriorados

Uno de los graves problemas con que cuenta Asturias, al igual que otras regiones marcadas por la preponderancia de sectores industriales en declive, es la existencia de naves o instalaciones abandonadas, cuyo efecto negativo es múltiple: estético, psicológico, al mostrar implacablemente los restos de la pasada riqueza, y económico, al desaprovechar espacios normalmente escasos y contribuir así a incrementar el precio de los disponibles.

La actuación prevista pretende hacer frente simultáneamente a estos tres efectos, habiéndose establecido *la recuperación de dos naves industriales*, La Curtidora en Avilés y Cristasa en Gijón, para instalar en ellas dos «Hoteles industriales» con caracteres de incubadora de empresas. Estos dos hoteles estarán destinados a albergar pequeños talleres y empresas de servicios.

Promoción de la innovación en la industria y los servicios

Los dos programas de acción propuestos se orientan al *fomento de la aplicación de innovaciones en materia de productos y tecnología en las PYMES*.

Por una parte, se trata de poner en marcha un sistema de apoyo a la investigación y tecnología industrial y, por otra, promocionar la introducción de procesos de control de la calidad en la industria, con el propósito de procurar que las empresas existentes sean capaces de adaptarse a las nuevas condiciones de producción y mercados.

Mejora del acceso de las PYMES al capital-riesgo

La Sociedad Regional de Promoción, sociedad de capital-riesgo dependiente del Instituto de Fomento Regional, tiene como objeto promover proyectos de viabilidad demostrable y con posibilidades de expansión; apoyar profesionalmente a las empresas participadas en su fase inicial; exigir un alto grado de compromiso económico del empresario en el proyecto y actuar como empresa de servicios de reconocida profesionalidad.

Con esta acción se trata de apoyar económicamente a la Sociedad Regional de Promoción, contribuyendo a *sufragar el coste de realización de los estudios de viabilidad* de los proyectos de participación que se presentan.

Análisis sectoriales

Se trata de llevar a cabo *análisis sectoriales de mercado*, para informar a las PYMES asturianas del potencial de sus mercados, y en concreto determinar la adecuación de los proyectos ofertados por las empresas asturianas a las demandas del mercado actuales y futuras; facilitar a las empresas información que les permita adecuar su oferta e informar sobre las acciones que podrían llevarse a cabo para incrementar la competitividad empresarial.

Ayudas a la inversión de las PYMES

Se pretende favorecer la ampliación y mejora de los alojamientos turísticos en núcleos o zonas de turismo rural, tanto en cuanto a número de plazas como a calidad de la oferta, con el objeto de cubrir la demanda de alojamientos en zonas rurales o con escasos o deficientes servicios de este género.

Las inversiones susceptibles de financiación serán aquellas que tienen por objeto *la remodelación o creación de pequeños establecimientos hoteleros preferentemente de carácter familiar*.

Infraestructuras de carácter turístico

Complejo ferroviario: se está construyendo un nuevo complejo de estaciones de ferrocarril de cercanías, largo recorrido y mercancías. Se prevé la reordenación de la zona para instalar en ella un Museo Regional de Ferrocarril.

Camping de Gijón: camping de primera categoría, próximo a la playa de San Lorenzo y a calas y pedreros, en un entorno que combina el carácter rural y residencial; ofertará plazas para 1.500 personas y una completa gama de equipamientos.

Infraestructuras de carácter económico

Acondicionamiento de suelo para implantaciones industriales: se han seleccionado, para una primera fase, los municipios siguientes:

- Muros del Nalón. Urbanización de 10 ha. calificadas de uso industrial, situadas al borde de la Ría de San Esteban.
- Pravia. 8 ha. de terreno calificado como de uso industrial, situadas al borde del río Nalón.
- Gijón. Se urbanizarán 10,3 ha. en el Polígono de Porceyo.

En una segunda fase se abordará el acondicionamiento de suelo en los municipios de Arriendas, Corvera y Grado.

Depósito Franco de Gijón: servicio público con el que se pretende reducir los costes financieros de las empresas (la entrada y permanencia de productos se produce sin pago de derechos de importación, impuestos especiales, IVA, etc.); facilitar la creación de stocks intermedios entre empresas extranjeras y nacionales; la mejor presentación y calidad comercial de los productos antes de su salida al mercado y aminorar el traslado físico de mercancías.

Se prevé un incremento importante del tráfico de mercancías y una potenciación, en España y en el extranjero, de la imagen de la ciudad como centro de transporte y distribución.

Ampliación del muelle de raíces de Avilés: se pretende dotar al puerto de Avilés de una mayor capacidad comercial al mejorar sus posibilidades de captación de tráficos. La ampliación de su calado a 12 metros, permitirá el atraque de buques de mayor tonelaje y la ampliación en 250 metros de la longitud de la zona portuaria supone un importante incremento en la superficie disponible para mejorar los servicios del puerto.

Centro de atracción de empresas comerciales de Langreo: con este Centro se pretende frenar el progresivo proceso de desplazamiento de la actividad comercial de la ciudad y su comarca.

Financiación del Programa

El coste total del Programa para los años 1989-1991 (ver cuadro IV.4) asciende a 3.417,6 millones de pesetas. La participación del FEDER supone un 52,4 % del total, mientras que la inversión privada representa el 5,6 % del gasto público nacional.

Cuadro IV.4
PROGRAMA RESIDER DE ASTURIAS (RECURSOS FINANCIEROS)

(Millones de pesetas)

Acciones	Coste Total	Gasto Publico Nacional	Inversión Privada	Contrib. FEDER
Acondicionamiento de espacios deteriorados	650,0	325,0	—	325,0
Promoción de innovación	261,1	26,1	52,2	182,8
Mejora del acceso de las PYME al capital riesgo	50,9	—	15,3	35,6
Análisis sectoriales	96,0	9,6	19,2	67,2
Ayudas a la inversión de las PYME	150,0	75,0	—	75,0
Infraestructuras	2.209,6	1.104,8	—	1.104,8
TOTAL	3.417,6	1.540,5	86,7	1.790,4

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

La acción de mayor importancia por su volumen de inversión es la relativa a infraestructuras, que representa el 64,6 % del coste total del Programa, seguida de la de acondicionamiento de espacios deteriorados que representa el 19,0 % de dicha cantidad.

IV.1.4. PROGRAMA RESIDER PAIS VASCO

El Programa Comunitario de Reconversión de Zonas Siderúrgicas (RESIDER) en su aplicación en la Comunidad Autónoma del País Vasco, da origen al Programa de intervención del País Vasco, que se enmarca globalmente dentro de la estrategia, más amplia, de desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, de favorecer la creación de empleo y de la adaptación de sus estructuras productivas al entorno comunitario.

Este Programa, cuyo coste total asciende a 4.932,1 millones de pesetas, tiene un horizonte temporal de tres años y comprende acciones destinadas a mejorar la infraestructura industrial, apoyar el desarrollo endógeno y potenciar la innovación tecnológica.

Ambito territorial del Programa

El Programa se establece dentro del territorio aprobado por la Comisión como zona susceptible de beneficiarse de ayudas regionales en la Comunidad Autónoma.

Comprende los veintiséis municipios de la ZUR del Nervión ampliada, el Duranguesado y las Encartaciones, en Vizcaya, y los municipios alaveses de Asparrena, Barrundia, San Millán, Valle de Arana, Zaldueño y Parzonera de Entzia.

Objetivos y acciones

El Programa RESIDER del País Vasco, que es aplicación del Programa comunitario por el alto grado de dependencia de alguna zona de Alava y Vizcaya de la industria siderúrgica, por las pérdidas de empleo originadas en la reestructuración de esta zona y por la disminución de la sobrecapacidad existente, se enlaza con la estrategia general de promoción económica tendente a superar la situación de declive industrial. Centra sus actuaciones en dos subprogramas:

- a) Corrección del déficit de infraestructuras. Estas acciones están principalmente orientadas a la creación de infraestructuras industriales y en particular de centros de industrias capaces de albergar a pequeñas y medianas empresas.

- b) Movilización del potencial endógeno. Se orienta este grupo de medidas hacia el impulso de asociaciones interempresariales, el desarrollo tecnológico de las PYMES, la artesanía y la promoción exterior de productos y empresas, revitalizando el tejido industrial existente y fomentando la competitividad empresarial.

Las acciones contenidas en el Programa son las siguientes:

Centros de empresas

Tiene por objeto ordenar y destinar a nuevos usos económicos los emplazamientos improductivos o abandonados, las construcciones y las instalaciones de edificios industriales inutilizadas y crear una infraestructura modular capaz de albergar a empresas de diferentes sectores, dentro de un complejo empresarial único dotado de servicios comunes a los que puedan acceder de forma conjunta. Está prevista la remodelación de 17.790 m² en los centros de Alonsótegui-Baracaldo, Artisantegui y Trápaga.

Igualmente para la ubicación de PYMES de nueva creación está prevista la construcción de edificios industriales con una superficie aproximada de 6.500 m² en Llodio y Araya-Asparrena.

Feria Internacional de Muestras de Bilbao

La acción, destinada a mejorar las condiciones actuales en las que las empresas se relacionan tanto internamente como con el exterior, supone la construcción de nuevos pabellones de exposición, Centro de Congresos, mejora de servicios generales de telefonía e informática y mejora de pabellones existentes. Aumenta la superficie actual en 11.500 m², quedando la superficie neta de exposición en 29.000 m².

Potenciación de la creación de asociaciones interempresariales

Esta acción se orienta a potenciar la asociación de empresas, haciendo posible abordar conjuntamente aquellas acciones que se pueden asumir de forma individual, así como la realización de estudios sectoriales. Se dirige principalmente a facilitar a las empresas la solución de carencias en los campos de tecnología, mejora de la producción, exportación, gestión, diseño, etc., evitando que por el dimensionamiento empresarial, esta suponga una incidencia excesiva en su estructura de costes. En la financiación de esta medida, además de la de las instituciones públicas, existe una aportación de las empresas privadas integrantes de la asociación.

Apoyo a la innovación tecnológica de las PYMES

Para que las empresas de pequeña y mediana dimensión puedan internalizar en su estructura funciones de asistencia técnica, originadas en los centros de investigación y desarrollo, medidas de difusión tecnológica, sensibilización, información y formación, así como certificados y homologaciones de calidad industrial, se establece esta medida que cuenta con una importante participación del sector privado.

Los centros denominados Entidades Tuteladas de Investigación (ETIS) de la Comunidad Autónoma han de incorporar líneas dirigidas a la puesta a punto, difusión y fomento de la aplicación de innovaciones en procesos y productos.

Financiación del Programa

El coste total del Programa (ver cuadro IV.5) asciende a 4.932,1 millones de pesetas, y cuenta con una aportación del FEDER equivalente al 33,5% del total. El Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco aporta el 18,4% del mismo, siendo la participación de las Diputaciones Forales de Alava y Vizcaya, respectivamente, el 3,18% y el 11,72%.

La participación del sector privado en el programa asciende a 1.625,7 millones de pesetas, lo que supone el 33,2% del coste total programado.

Cuadro IV.5
PROGRAMA RESIDER-PAIS VASCO (RECURSOS FINANCIEROS)
(Millones de pesetas)

	G. Vasco	D. Foral Alava	D. Foral Vizcaya	Sector Privado	FEDER	Total
CENTROS DE EMPRESAS	—	156,9	515,0	—	671,9	1.343,8
Recuperación edificios industriales inutilizados para la creación de Centros de Empresas	—	—	515,0	—	515,0	1.030,0
— Alonsótegui-Baracaldo	—	—	231,4	—	231,4	462,8
— Centro de Artesanía	—	—	111,9	—	111,9	223,8
— Trapaga	—	—	171,7	—	171,7	343,4
Creación nuevos centros empresas	—	156,9	—	—	156,9	313,8
— Centro Empresas Llodio	—	98,1	—	—	98,1	196,2
— Centro Empresas Araya-Asparrena	—	58,8	—	—	58,8	117,6
FERIA INTERNACIONAL DE MUESTRAS DE BILBAO	493,4	—	—	—	493,4	986,8
Ampliación Feria Muestras Bilbao	493,4	—	—	—	493,4	986,8
ASOCIACIONES INTEREMPRESARIALES	115,2	—	63,1	644,6	213,8	1.036,7
Estudios Sectoriales	2,6	—	6,2	—	20,5	29,3
Prom. Asociac. Interempresariales	112,6	—	56,9	644,6	193,3	1.007,4
— Gastos Func. Art. 4-4 (2616/80)	6,8	—	56,9	8,1	87,5	159,3
— Gto. 1.º Est. Art. 4-8 (2616/80)	105,8	—	—	636,5	105,8	848,1
APOYO A LA INNOVACION PYMES	299,4	—	—	991,8	273,6	1.564,8
Potenciación Centros de desarrollo tecnológico	299,4	—	—	991,8	273,6	1.564,8
— Difus. infor. Art. 4-5a (2616/80)	164,4	—	—	544,0	150,1	858,5
— Aplic. innov. Art. 4-5b (2616/80)	135,0	—	—	447,8	123,5	706,3
TOTAL	908,0	156,9	578,1	1.636,4	1.652,7	4.932,1

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.2. PROGRAMAS NACIONALES DE INTERES COMUNITARIO

IV.2.1. PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DE AUTOVIAS

La estrategia de desarrollo regional, así como las políticas e instrumentos que se establecen en el Programa de Desarrollo Regional de España, cuentan entre sus prioridades la de lograr la vertebración del territorio y la cohesión económica y social, por lo que las infraestructuras, y de un modo concreto las relativas al transporte, tienen un papel relevante.

En atención al volumen de las inversiones programadas y su adecuación a los objetivos de política regional, el Gobierno español presentó a la Comisión de las Comunidades Europeas un Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC) de Autovías, que fue aprobado para su cofinanciación por el FEDER en 1988.

El PNIC de Autovías, que contempla la construcción de aquellas que se sitúan en las zonas más desfavorecidas, se justifica plenamente por su impacto regional: transcurre a través de regiones incluidas en el objetivo 1 del Reglamento (CEE) 2052/88 del Consejo, presenta una fuerte incidencia en el empleo (45.000 empleos directos), en la movilización de recursos naturales, así como efectos de arrastre sobre las economías regionales y, finalmente, es de interés por su contribución a la coherencia económica y social de cara al establecimiento del mercado único, siendo respetuoso en cuanto a su incidencia e impacto ambiental.

Debe añadirse, en cuanto se refiere al interés comunitario, que España se encuentra entre los países de la CEE con mayores disparidades regionales en dotación de infraestructuras y con un nivel significativamente inferior por debajo de la media comunitaria.

Acciones seleccionadas

Se han seleccionado para su inclusión en el PNIC carreteras de interés general del Estado, es decir, las de competencia de la Administración Central, dada su relación con los objetivos comunitarios de estrategia de constitución del mercado único europeo y de integración de las regiones periféricas en la CEE. Estas carreteras seleccionadas, que se incluyen en la categoría de autovías, son las siguientes:

- a) *Autovías Zaragoza-Madrid-Sevilla.* Estas autovías forman parte del eje europeo Narbona-Barcelona-Madrid-Sevilla, que atraviesa España de Suroeste a Nordeste y continúa hacia el centro de Europa por el Sureste de Francia. El tramo terminal Sevilla-Cádiz es ya una autopista y el tramo Barcelona-Zaragoza también está construido. Además de formar parte de un

eje prioritario europeo, enlaza las tres ciudades españolas que serán capitales de 1992. Afecta a las regiones de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Aragón.

- b) *Autovía Burgos-Madrid*. Esta autovía forma parte del eje estratégico norte-sur español y se encuentra también entre las prioridades europeas. El eje completo en la parte española es Irún-Burgos-Madrid-Sevilla. El tramo Irún-Burgos ya está construido. Afecta a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y a la de Madrid, atravesando en esta última región un recorrido de sólo 12,3 km. de zona asistida.
- c) *Autovía Burgos-Tordesillas*. Es la parte española del eje europeo que llega hasta Lisboa por Irún y Burgos. Es un tramo fundamental para completar los enlaces principales dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León dentro de la cual prolonga hasta Tordesillas el tramo Irún-Burgos.

Para algunos tramos de las autovías señaladas existía anteriormente la solicitud, y en algunos casos la concesión de la cofinanciación del FEDER. En atención a ello, sólo se incluyen en el PNIC de autovías los tramos para los que no se ha solicitado ayuda de dicho Fondo.

P.N.I.C. DE AUTOVIAS



Incidencia en los sectores productivos e impacto territorial y ambiental

Los ejes seleccionados inciden, de un modo fundamental, en los principales sectores productivos, constituyendo un factor de dinamización sectorial y regional.

Respecto a la agricultura, y en la medida que las regiones por las que transcurren dichos ejes aportan cerca de la cuarta parte del valor añadido bruto agrícola nacional, éstos facilitarán el acceso a los mercados internos de consumo y a los del resto de los países comunitarios de cantidades muy importantes de productos agrícolas perecederos.

Con relación al sector industrial, hay que subrayar el valor estratégico de las autovías elegidas, ya que conectan las industrias alimentarias que se están desarrollando en Andalucía, sobre la base de su producción agrícola, con los principales mercados consumidores. También se facilita la salida de la producción del complejo industrial desarrollado en torno a Zaragoza y se enlaza, además, el polo industrial de Burgos con el área de Madrid, prolongándose hacia Andalucía. El tramo Burgos-Tordesillas, por su parte, abre la vía hacia Lisboa, uniendo al mismo tiempo los núcleos industriales de Burgos y Valladolid.

El impacto sobre el sector turístico también será importante, ya que se mejora sustancialmente la canalización de la corriente turística europea hasta las costas del sur de la Península y, en el caso del tramo Burgos-Tordesillas, el acceso a Portugal. Por otra parte, las autovías integrantes del PNIC van a permitir un acceso mucho más fluido y rápido a regiones cuyos recursos turísticos están todavía poco explotados.

Pero el impacto más significativo del PNIC de autovías, será, sin embargo, el que afecta al proceso de reequilibrio territorial dentro del Estado, que se va a potenciar con la articulación de los ejes que transcurren a lo largo de las regiones centrales de la Península y que, además, establecen la conexión entre el Valle del Ebro y del Guadalquivir, poniendo, también, en relación directa las zonas de desarrollo nodal de Valladolid-Burgos con el área metropolitana de Madrid y facilitando el enlace de Andalucía con las dos Castillas y Aragón. De este modo, se crea una de las condiciones infraestructurales básicas para la ruptura del tradicional desequilibrio entre las regiones periféricas y las regiones centrales de la Península, favoreciendo una mayor permeabilidad y transparencia del mercado de productos y una funcionalidad mayor para la organización territorial y la racionalización del sistema de asentamientos humanos.

El impacto medioambiental, por su parte, será muy escaso. Únicamente en las calzadas de nueva construcción existen mayores posibilidades de producir algunos impactos negativos en el medio ambiente. Pero, en todo caso, el trazado no afectará a los espacios naturales de protección establecidos por el ICONA, ajustándose, así mismo, a los planeamientos urbanísticos vigentes en las áreas municipales por donde trancurrirán los tramos incluidos en el PNIC.

Financiación del Programa

El volumen económico total del PNIC (ver cuadro IV.6) alcanza la cifra de 135.752,2 millones de pesetas, a ejecutar en el período 1988-1992, distribuidos porcentualmente de la siguiente manera, por autovías:

	%
— Autovía Madrid-Sevilla	38,3
— Autovía Madrid-Zaragoza	32,3
— Autovía Madrid-Burgos	18,2
— Autovía Burgos-Tordesillas	11,2

La cofinanciación del FEDER equivale al 50% del total de los gastos públicos. El 50% restante de la financiación corre a cargo de la Administración Central del Estado.

Financiación del **Cuadro IV.6**
PNIC DE AUTOVIAS (1988-92)
(Millones de pesetas)
A Central

	Estado	Feder	Total
MADRID-BURGOS	12.350,1	12.330,1	24.700,2
MADRID-ZARAGOZA	21.938,3	21.938,4	43.876,7
MADRID-SEVILLA	26.006,6	26.006,6	52.013,2
BURGOS-TORDESILLAS	7.581,1	7.581,0	15.162,1
TOTAL	67.876,1	67.876,1	135.752,2

Fuente: Dirección Gral. Planificación. M.^o de Economía y Hacienda.

El PNIC, globalmente considerado, representa el 6,6% del volumen total del Plan General de Carreteras, lo que puede considerarse un porcentaje relativamente bajo. Los años con más peso relativo dentro del PNIC son los años 1989 y 1990 (50.806,4 y 48.543,1 millones de pesetas, respectivamente).

La realización del PNIC supone la ejecución de obras que inciden en el medio físico. Es, por tanto, indispensable el control de los proyectos, así como la puesta en marcha de acciones de recuperación del medio alterado y el tratamiento de los márgenes de la carretera. En este sentido, es preciso señalar que el trazado de las autovías incluidas está sometido al resultado de un período de información a los municipios, en el que se formulan las sugerencias sobre cambios del trazado en función de los intereses agrícolas, paisajísticos e histórico-artísticos.

PROGRAMAS NACIONALES DE INTERES COMUNITARIO EN EJECUCION



IV.2.2. PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DE LA ZONA CENTRAL DE ASTURIAS

La situación de declive industrial de la región, iniciada a finales de la década de los cincuenta con la crisis hullera, y definitivamente agravada con el impacto de la crisis internacional de los años setenta, impuso a la industria básica asturiana un proceso de reestructuración y reconversión.

En el documento «Fortalecimiento de las acciones estructurales comunitarias en favor de las cuencas de reconversión siderúrgica», presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 24 de julio de 1986, Asturias ha sido considerada como una de las 16 cuencas comunitarias más duramente afectadas por la crisis siderúrgica y, por tanto, susceptible de beneficiarse de las acciones estructurales previstas en el mismo.

El PNIC, concebido como un conjunto de acciones, plurianuales, de infraestructura, regímenes de ayuda a las empresas, movilización del potencial endógeno y recuperación del entorno ambiental, se establece para paliar el deterioro que padece la región y abrir una perspectiva clara de desarrollo, coherente con los objetivos de las políticas regionales, nacional y comunitaria.

Se trata, por otra parte, del primer programa de este tipo presentado por el Gobierno español a la Comisión de las Comunidades Europeas, la cual ha aprobado, para un período de cinco años, una contribución de 20.385 millones de pesetas para su financiación.

Area de intervención del PNIC

La zona de intervención PNIC, denominada «Zona Central», tiene una superficie de 3.153 km² (el 29% de la superficie total) y una población de 893.132 habitantes según datos de 1986 (80% de la población total de Asturias). Incluye un área territorial con continuidad geográfica que abarca desde el límite con la provincia de León hasta el Mar Cantábrico, en una franja de unos 60 km. de ancho.

La elección de esta zona de intervención se debe a que ha sufrido con mayor intensidad los efectos de la crisis industrial, ya que en ella se ubican las grandes factorías siderúrgicas y mineras de la región. En este área se detectan, además, graves carencias de infraestructuras industriales y de servicios, y su medio ambiente sufre, por otra parte, un deterioro progresivo, consecuencia del anterior modelo de desarrollo económico muy poco respetuoso con el medio natural.

Estrategia y objetivos de desarrollo

Este PNIC contempla como estrategia prioritaria la destinada a crear las condiciones necesarias para el relanzamiento económico de Asturias, fundamentado en las potencialidades propias de la zona, mediante la adecuación y creación de las infraestructuras necesarias, la aceleración de los impulsos generadores de inversiones productivas, así como en una adecuación a las nuevas demandas y a los procesos tecnológicos más avanzados. Para ello se persiguen tres objetivos genéricos:

- 1) Promover nuevas iniciativas económicas creadoras de empleo.
- 2) Regenerar el entorno ecológico-ambiental y urbano.
- 3) Dotar a Asturias de un nivel de infraestructuras básicas suficientes para superar sus deficiencias crónicas.

El primer objetivo, «promoción de nuevas iniciativas económicas generadoras de empleo», está ligado a los siguientes objetivos específicos:

- Facilitar la creación y dinamización de pequeñas y medianas empresas.
- Crear más de 200 hectáreas de suelo industrial en las áreas que disponen de mayor tradición y vocación empresarial.
- Crear una nueva oferta turística específica, con el fin de ampliar la capacidad de atracción de visitantes en torno a unos 100.000 por año como media para el período 1987-91.
- Incitar la dinamización empresarial, facilitando la difusión y aplicación de nuevas tecnologías entre las PYMES, el acceso de las empresas a los mercados exteriores, la creación de nuevos servicios a la empresa, etc.

El segundo objetivo, «regeneración del entorno ecológico ambiental y urbano», está ligado al cumplimiento de los siguientes objetivos específicos:

- Recuperación de cauces fluviales mediante un tratamiento corrector, con objeto de mejorar la calidad de vida de los asturianos, contribuir a ampliar la capacidad de la zona para atraer nuevos proyectos de inversión, y hacer posible su aprovechamiento para actividades turísticas y de ocio.
- Tratamiento de residuos industriales, lo que tiene un impacto claramente favorable sobre el cambio de imagen de la zona y en la calidad de vida de sus habitantes.
- Corrección del impacto negativo que sobre el hábitat y el entorno ejercen las ruinas industriales y las escombreras.

El tercer objetivo, «dotación de un nivel de infraestructuras básicas suficientes», está ligado a dos objetivos específicos:

- Mejorar sensiblemente la funcionalidad de la red de carreteras existente, acelerando las obras ya previstas en el Plan Nacional de Carreteras y en el Plan Regional, a fin de conseguir una mayor integración territorial dentro de la zona central de Asturias y, al mismo tiempo, acomodar la duración de los trayectos respecto a los grandes centros comerciales a nivel nacional y europeo.
- Propiciar el establecimiento de una infraestructura de abastecimiento de agua que permita mantener una trama urbana y poblacional adecuada para una estrategia de desarrollo equilibrado y estable.

Acciones del Programa

Las acciones a realizar para conseguir los objetivos de este PNIC abarcan todo el espectro de actividades económicas de la región. Cada una de estas acciones va acompañada de una serie de medidas concretas que se están llevando a cabo por las diferentes administraciones públicas.

Dentro del grupo de ayudas a la pequeña industria, el turismo y el artesanado, éstas se conceden bien en forma de financiación a particulares, bien en forma de garantía común ante las instituciones financieras para las operaciones que sus socios realicen, o bien como promoción y ayudas a la gestión de las PYMES.

En infraestructuras, que forman el núcleo básico de las acciones del PNIC, se financia la adquisición de suelo industrial y la construcción de un parque tecnológico que permitirá la instalación en Asturias de empresas de tecnología punta. También se contemplan en este PNIC, tres actuaciones en infraestructura vial: Autopista «y», Eje Transversal de comunicación Este-Oeste y Red de conexión intrarregional. Por último, dentro del sector turístico, se construirá el Parque deportivo de la Morgal, se reconvertirá el antiguo puerto pesquero de Gijón en Puerto Deportivo y se rehabilitará un pozo minero histórico, el de San Vicente, para instalar el Museo de la Minería.

En cuanto se refiere a las medidas para movilizar el potencial endógeno de la región, se potenciará la actividad del Instituto de Fomento Regional, dotándole de mayores recursos para el cumplimiento de la función para la que fue creado: realizar todo tipo de actividades de promoción económica dentro de la región. También se fomentará la introducción de innovaciones en el aparato productivo de la región, en especial en las PYMES, con el objeto de facilitar su acceso a las nuevas tecnologías.

En cuanto a las acciones sobre el medio ambiente, se contemplan, por un lado, una serie de actuaciones a medio plazo sobre escombreras y minas industriales para liberar espacios con destino a usos públicos, recuperar zonas paisajísticas y habilitar otros espacios para usos concretos prefijados por los Ayuntamientos (suelo industrial, zonas deportivas, etc.). Por otro lado, se pretende proceder al saneamiento de la cuenca del río Nalón y sus afluentes Candel, Aller y Nora-Noreña y al tratamiento de residuos industriales mediante la construcción de un depósito de seguridad de residuos y una planta de tratamiento.

Finalmente, en abastecimiento de aguas se cubrirán áreas deficitarias y se pondrá a disposición de aquellas empresas, que venían utilizando el abastecimiento de los núcleos urbanos o redes alternativas, suficiente agua de alta calidad al menor coste posible.

Financiación del Programa

La inversión total prevista en el Programa, (ver cuadro IV.7), que se ejecutará en el período 1987-1991, es de 40.770,8 millones de pesetas y será financiada por el FEDER (20.385,4 millones), la Administración Central (14.208,4 millones) y el Principado de Asturias (6.177 millones).

Cuadro IV.7
PNIC DE LA ZONA CENTRAL DE ASTURIAS
INVERSION PUBLICA Y FUENTES DE FINANCIACION
(Millones de pesetas)

	Acciones	Gasto Públ. Total	Admón. Central	Admón. Regional	FEDER
3,0	Ayuda a pequeña industria turismo y artesanado	1.211,0	—	605,5	605,5
8,5	Infraestructuras industriales	1.038,0	—	519,0	519,0
2,4	Infraestructuras de servicios	975,0	—	487,5	487,5
3,7	Infraestructuras turísticas	1.523,0	—	761,5	761,5
2,2	Movilización potencial endógeno	917,0	—	458,5	458,5
2,2	Escombreras y ruinas industriales	900,0	450,0	—	450,0
3,0	Saneamiento de cuencas fluviales	12.310,8	6.155,4	—	6.155,4
1,4	Tratamiento de residuos industriales ...	565,0	282,5	—	282,5
3,3	Abastecimiento de aguas	1.363,0	337,0	344,5	681,5
4,9	Infraestructura vial	19.968,0	6.983,5	3.000,5	9.984,5
	TOTAL	40.770,8	14.208,4	6.177,0	20.385,4

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Se destina a dotación de infraestructuras básicas la mayor parte de los fondos del Programa (52,3%), a medidas de regeneración del entorno ecológico-ambiental y urbano un 33,7% y el resto, (14%), a la promoción de empleo industrial y creación de oferta turística.

IV.2.3. PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DE ALMERIA-LEVANTE

El PNIC de Almería-Levante, aprobado por la Comisión, el 26 de diciembre de 1989, tiene un período de duración de cuatro años (1988-1992). Su elaboración ha seguido a la realización de una serie de estudios básicos, que han permitido detectar los principales problemas socio-económicos de este área geográfica, así como las potencialidades más importantes que pueden impulsar su desarrollo económico y que justifican su elección como zona de intervención del PNIC.

Entre las características socioeconómicas de la zona se detecta que se ha iniciado un significativo proceso de despegue en la última década que, por otra parte, se ha visto frenado por sus desfavorables condiciones físicas, por las carencias existentes de infraestructuras y por la debilidad de un tejido productivo, que se encuentra en un nivel de desarrollo incipiente.

A la desfavorable localización geográfica de este área, con altos costes derivados de su difícil acceso a los principales mercados, se añaden sus rigurosas condiciones climatológicas, que alcanzan los mayores índices de aridez de la Península Ibérica, presentando fenómenos de desertización en la parte interior de la provincia de Almería.

Sin embargo en el litoral, nuevas tecnologías de cultivo han aprovechado el elevado número de horas de sol para desarrollar una agricultura moderna que obtiene altos rendimientos productivos. También el turismo se ha visto favorecido por la abundancia de sol y por una excelente dotación de espacios naturales de interés, que permiten diversificar la oferta: Parques Naturales de Sierra de Gata y Sierra Nevada, entre otros.

En el caso de las infraestructuras, y haciendo referencia a las de transporte, la situación se caracteriza por un bajo nivel de dotación. En efecto, el aeropuerto de Almería carece de unas adecuadas instalaciones, tanto en lo que se refiere a su terminal como a la longitud de las pistas. La accesibilidad, por lo tanto, se basa principalmente en la red de carreteras, que adolece, por otra parte, de un trazado inadecuado, con una capacidad insuficiente en diversos tramos y una red secundaria deficientemente organizada.

Otros factores limitativos del desarrollo de esta zona son la escasez de los recursos hídricos —con una creciente explotación de las aguas subterráneas—, la insuficiente red de abastecimientos —todo el área sufre carestía de agua potable— y el bajo nivel de cualificación profesional de la población. El porcentaje de población mayor de 10 años analfabeta o sin estudios se sitúa en torno al 65% y

la formación ocupacional se concentra básicamente en la capital (89% de los alumnos), existiendo desajustes importantes entre las especialidades impartidas y las necesidades reales del sistema económico de la zona.

Area de intervención del PNIC

El ámbito delimitado por el PNIC de Almería-Levante comprende la franja suroeste del litoral de la provincia de Almería e incluye veinte municipios agrupados en cuatro comarcas o ámbitos funcionales: Almería, Huércal-Overa, Níjar y Vera. Tiene una superficie de 2.354 km² y una población de 230.768 habitantes, lo que supone una densidad de 98 habitantes por km².

Este área se caracteriza por la existencia de acusadas disparidades económicas y demográficas en sus diferentes comarcas. En el litoral se sitúan la mayor parte de las actividades económicas, lo que ha producido un proceso de deterioro medio-ambiental progresivo en gran parte de los municipios marítimos. Por otra parte, los municipios del interior de las comarcas de Almería y Vera son fuertemente regresivos, con saldos vegetativos negativos y emigración continuada, mientras que los municipios urbano-industriales tienen un elevado crecimiento vegetativo, con movimientos migratorios positivos. En una posición intermedia se encuentran los municipios de Antas, Los Gallardos, Huércal-Overa y Vera, que han visto invertirse la tendencia migratoria negativa en los últimos cinco años.

Estrategia y objetivos

La estrategia de este PNIC se establece para la movilización del potencial endógeno de la zona, estimulando los sectores con mayor capacidad de desarrollo, incrementando la dotación de infraestructuras y estableciendo medidas tendentes al fortalecimiento de la base empresarial existente y a la mejora de su accesibilidad terrestre en relación con el resto de España.

En el aspecto territorial, se potenciará a la ciudad de Almería como centro de servicios a la industria y a la población, con dotación de suelo industrial para municipios limítrofes; se consolidará Carboneras como enclave industrial mejorando su dotación de equipamientos sociales; y, finalmente, se articulará la Comarca del Bajo Almanzora estableciendo dos núcleos centrales (Vera y Huércal-Overa), con funciones especializadas en cada uno de ellos. Por otra parte, esa comarca compartirá con Almería-Níjar una clara especialización en agricultura intensiva y turismo.

Los objetivos generales así como los objetivos concretos que agrupan cada uno de aquellos son los siguientes:

Mejorar la accesibilidad de la zona

Garantizar la accesibilidad por modo aéreo, en condiciones suficientes, para los flujos de demanda actuales y previsibles por incremento de la actividad turística.

Mejorar la accesibilidad por carretera, resolviendo el estrangulamiento que actualmente supone el eje de comunicación con el Mediterráneo (N-340) y los accesos a la ciudad de Almería.

Mejorar la articulación interna

Organizar de nuevo la red de carreteras en torno al nuevo eje y favoreciendo, en particular, la accesibilidad a las zonas de la costa.

Acondicionar las carreteras comarcales del Bajo Almanzora para que puedan cumplir funciones de conexión comarcal con Vera y Huércal-Overa.

Abastecimiento de agua

Disponer de la infraestructura necesaria para el aprovechamiento de la importación de recursos externos a la zona (Trasvase Tajo-Segura y sondeos del campo de Dalías).

Utilizar nuevos métodos de captación de recursos acuíferos para abastecimiento en zonas turísticas.

Asegurar, en la medida de lo posible, la dotación de recursos suficientes a los núcleos urbanos en cantidad y calidad suficientes.

Protección frente a la erosión y contaminación medioambiental

Protección de márgenes en ríos y ramblas.

Replacación forestal con fines de protección erosiva.

Depuración de aguas residuales.

Concentrar los esfuerzos de apoyo en los sectores con mayor capacidad de desarrollo

Incentivación de inversiones en oferta turística complementaria, industria auxiliar de la producción local y transformación del yeso.

Mejora de la oferta de recursos turísticos, tanto en acondicionamiento de los existentes, como en creación de otros nuevos que contribuyan a consolidar un modelo de oferta diferenciada.

Dinamización de iniciativas en oferta complementaria de carácter turístico.

Definición y apoyo a la imagen promocional de la oferta turística almeriense.

Apoyo a la innovación tecnológica en los elementos industriales que sirven de inputs a los cultivos forzados y la difusión de la misma.

Fortalecimiento de la base empresarial

Apoyo a la mejora en la gestión y organización empresarial de las PYMES.

Apoyo a la innovación tecnológica, comercialización y acceso a mercados de las PYMES.

Financiación del Programa

El volumen del gasto público total que corresponde al programa asciende a 47.931,5 millones de pesetas, para el período de programación 1988-1992, siendo la aportación del FEDER de 23.770,3 millones de pesetas (ver cuadro IV.8).

El 70% del gasto total corresponde al subprograma «Infraestructura de transporte»; un 14,4% y un 5,2%, respectivamente, se destinan a los subprogramas «Abastecimiento de agua» y «Protección contra la erosión y contaminación». Del resto de la inversión, el 2,9% se destina a «Turismo» y, finalmente, el 3,6% a los tres subprogramas restantes que responden a los objetivos de concentrar los esfuerzos de apoyo en los sectores con mayor capacidad de desarrollo y «Fortalecimiento de la base empresarial».

En cuanto al origen de los recursos financieros, el 49,6% de la inversión pública se financia con cargo al FEDER. La otra mitad la financian las Administraciones Públicas españolas: 36,9% del total, Administración Central; 10,2%, Comunidad Autónoma; y 3,3% Corporaciones Locales.

Cuadro IV.8
PNIC DE ALMERIA - LEVANTE
GASTO PUBLICO TOTAL POR SUBPROGRAMAS Y FUENTES DE FINANCIACION
(Millones de pesetas)

Subprogramas	Administración Central	Comunidades Autónomas	Corporaciones Locales	FEDER	Gasto Público Total
1. Infraestructura de transporte	15.678,0	1.697,7	466,2	17.633,4	35.475,3
2. Abastecimiento de agua	1.345,3	1.476,8	725,7	3.365,3	6.913,2
3. Protección contra la erosión y contaminación	—	856,5	377,5	1.234,0	2.468,0
4. Turismo	300,0	390,0	—	690,0	1.380,0
5. Industria auxiliar de la producción local	150,0	150,0	—	300,0	600,0
6. Transformados del yeso	225,0	150,0	—	375,0	750,0
7. Fortalecimiento de la base empresarial	—	172,5	—	172,5	345,0
TOTAL	17.698,3	4.893,5	1.569,4	23.770,3	47.931,5

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.2.4. PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DE LA ZONA SUR Y OCCIDENTAL DE LA PROVINCIA DE CIUDAD REAL

La conveniencia de completar los efectos positivos de la Operación Integrada de Desarrollo para la comarca de La Mancha y las propias características socio-económicas de la Zona Suroccidental de la provincia de Ciudad Real, justificaron la elaboración de este Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC), que fue aprobado el 26 de diciembre de 1989, y cuyo período de duración es de cuatro años (1988-1992).

La actividad económica de la zona se articula sobre un gran centro industrial (Puertollano), un centro extractivo (Almadén) y un núcleo de servicios (Ciudad Real). El resto del territorio se caracteriza por el predominio de un sector agrario pobre por insuficiencia de las actividades económicas protagonizadas por las PYMES, destacando solamente la presencia de determinadas actividades industriales tradicionales —como la confección textil, los muebles de madera, los transformados metálicos o la agroalimentación— en algunos municipios intermedios situados en el entorno de la capital (Almagro, Bolaños y Miguelturra) o de Puertollano (Almodóvar del Campo y Argamasilla de Calatrava).

En el principal centro industrial, el municipio de Puertollano, se concentra la práctica totalidad de la industria regional, en tres subsectores industriales: el refino de petróleo, la industria petroquímica y la producción de fertilizantes. Estos tres sectores, cerrados durante años a la competencia exterior, han desarrollado unas estructuras escasamente competitivas y necesitadas de una profunda renovación para hacer frente al reto comunitario.

En la zona del PNIC junto a la industria de Puertollano, necesitada de una mejora de determinadas infraestructuras particularmente en el ámbito de los transportes y en la dotación de suelo industrial, existe un segundo centro de actividad económica, en este caso extractivo, que se encuentra también necesitado de un proceso de reconversión sectorial: se trata de Almadén y sus históricas minas de mercurio. La estrechez del mercado mundial de este producto, su recesión y la competencia de la Unión Soviética y de varios países en vías de desarrollo, junto al avance tecnológico que permite la producción de la misma cantidad de mineral con una sustancial reducción de la mano de obra, hacen prever una próxima reducción de plantillas en un municipio y en una comarca que actualmente ofrece mínimas posibilidades de reocupación.

Cabe señalar, además, que entre estos dos enclaves urbanos, Puertollano y Almadén, no existe eje alguno de articulación industrial y si, por el contrario, importantes deficiencias de comunicación que han impedido el desarrollo de procesos significativos de intercambio económico entre los mismos, deficiencias que son generalizables a toda la zona del PNIC.

Resultan, también, relevantes las insuficiencias de suelo industrial, abastecimiento de agua, saneamientos, depuración de residuos y electrificación rural. Asimismo, es necesario emprender las obras hidráulicas adecuadas que permitan la regulación de los cauces de determinados ríos, cuya irregularidad es origen de importantes trastornos en el medio ambiente.

Ambito territorial del PNIC

La Zona Suroccidental de la provincia de Ciudad Real incluye cinco de las seis comarcas de esta provincia (Montes Norte, Campo de Calatrava, Montes Sur, Pastos y Campo de Montiel), quedando excluida La Mancha, que está comprendida en la delimitación de la Operación Integrada de Desarrollo.

La superficie objeto de intervención es de 14.973 km² —18,9% del total de Castilla-La Mancha—, y se localizan en ella 79 municipios con una población total de 275.463 habitantes de derecho —año 1986—, equivalentes al 16,7% de la población regional censada. Se trata, pues, de una zona con menor densidad de población que la Comunidad Autónoma —18,7 y 21,0 hab./km² respectivamente— cuyo territorio, en gran parte, puede considerarse despoblado, ya que si se exceptúan los dos municipios con más de 50.000 habitantes (Puertollano y Ciudad Real) se obtiene una densidad demográfica de 10 hab./km² para este área geográfica.

Estrategia y objetivos de desarrollo

La estrategia prioritaria del Programa se centra en la creación de las condiciones necesarias para el crecimiento económico, mediante la realización de un esfuerzo concentrado en el espacio y en el tiempo en el que colaboren de forma coordinada el conjunto de las Administraciones Públicas, la movilización del potencial endógeno del área delimitada, promoviendo la modernización de las estructuras industriales existentes y mejorando las dotaciones de infraestructura que permitan el impulso de la renovación industrial y la articulación del territorio objeto de intervención.

De acuerdo con esta prioridad básica, las actuaciones que se programan se dirigen a la consecución de dos grandes objetivos:

Dotación de un nivel adecuado de infraestructuras básicas que permita superar los grandes estrangulamientos de la Zona, en especial en el ámbito de los transportes y comunicaciones, infraestructura hidráulica, infraestructura industrial e infraestructura de abastecimiento de agua, saneamientos y depuración de residuos.

Promover nuevas iniciativas económicas generadoras de empleo, mediante incentivos que promuevan la renovación tecnológica de las PYMES ya implantadas y la atracción de otras empresas que fortalezcan el débil tejido industrial existente en la actualidad.

Como objetivos específicos, en el marco de estos dos objetivos genéricos, se plantean los siguientes:

Mejorar la red de carreteras de carácter nacional, básico, intracomarcal y comarcal, dotando a este espacio geográfico de la infraestructura de comunicaciones necesaria para reducir las distancias en tiempo real de los intercambios comerciales de su economía.

Aprovechamiento óptimo de los recursos acuíferos, mediante la adecuada realización de obras de infraestructura que permitan almacenar un stock de agua suficiente para abastecer a la población y a la industria.

Dotar de suelo industrial a los municipios que carecen o tienen déficit en el mismo.

Crear una infraestructura turística específica para aprovechar, en mayor medida, los recursos turísticos existentes.

Implantar una infraestructura de abastecimiento de agua, alcantarillado y depuración de residuos que resuelva los problemas existentes en algunos municipios.

Mejorar el hábitat de los núcleos de población rural, mediante la dotación de las infraestructuras básicas que permitan la electrificación de estos núcleos y sus alrededores, a fin de dotarlos de unas mínimas condiciones de habitabilidad.

Promocionar nuevas iniciativas económicas generadoras de empleo e introducir una dinámica empresarial que permita la modernización tecnológica y la creación de nuevas actividades y servicios empresariales.

Financiación del PNIC

La mayor parte de las inversiones del PNIC, (ver cuadro IV.9), que representan un gasto público total de 20.117,8 millones de pesetas para el período 1988-1992, se destinan a dotación de infraestructuras básicas (92,0%), dedicándose el 8% restante para incentivar las PYMES industriales, comerciales y turísticas de los diez núcleos prioritarios de localización de inversiones de la Zona.

Dentro del epígrafe de infraestructuras, solamente el de carreteras absorbe el 68,7% del total de la financiación, que se destina a cuatro vías nacionales que cruzan la Zona (N-401, N-420, N-430 y N-502), y también a obras incluidas en el Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha, vías de la red básica, intercomarcal, comarcal y local.

Abastecimiento de aguas, saneamiento y depuración reciben un 11,6% de la inversión total, mientras que la dotación de infraestructuras de recursos hidráulicos —construcción de una presa en la Vega del Jabalón e inicio, en 1992, de la presa de las Rozas— cuenta con el 6,5%. Por otro lado, un 3,1% de los recursos financieros se destina al Plan de Electrificación Rural, un 1,7% para la adquisición de suelo industrial en trece municipios industriales y la creación de minipolígonos en otros municipios de menor rango y, finalmente, un 0,5% para la reconversión en paradores turísticos de dos edificios históricos: uno en Almagro y otro en Villanueva de los Infantes.

En cuanto al origen de los recursos financieros del PNIC, el FEDER aporta el 50% de los fondos, la Administración Central el 23,3% y el resto (26,7%) la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Cuadro IV.9
GASTO PÚBLICO DE LAS ACCIONES DEL PNIC DE LA ZONA SUR Y OCCIDENTAL
DE LA PROVINCIA DE CIUDAD REAL Y FUENTES DE FINANCIACION

(Millones de pesetas)

Acciones	Administración Central	Administración Autonómica	FEDER	Gasto Público Total
I. Infraestructuras básicas				
I.1. Carreteras Nacionales	3.097,7	—	3.097,7	6.195,4
I.2. Carreteras Regionales	—	3.809,8	3.809,8	7.619,6
Total Carreteras	3.097,7	3.809,8	6.907,5	13.815,0
I.3. Abastecimiento de aguas y saneamientos y depuración	—	1.169,9	1.169,9	2.339,8
I.4. Infraestructura energética (electrificación rural)	311,0	—	311,0	622,0
I.5. Infraestructura de recursos hidráulicos	650,0	—	650,0	1.300,0
I.6. Infraestructura industrial (suelo industrial)	—	166,0	166,0	332,0
I.7. Infraestructura turística	—	53,0	53,0	106,0
Total Infraestructuras Básicas	4.058,7	5.198,7	9.257,4	18.514,8
II. Incentivos a las PYMES Industriales, Comerciales y Turísticas	620,0	181,5	801,5	1.603,0
Total Inversiones	4.678,7	5.380,2	10.058,9	20.117,8

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.2.5. PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DEL PAIS VASCO

El alto grado de declive industrial que ha atravesado el País Vasco en la última década afectando a los sectores tradicionales de su economía, que actualmente se encuentran en un proceso de reconversión y de reestructuración, ha dado lugar a un rápido deterioro de su situación socioeconómica. La baja tasa de crecimiento industrial, que ha llegado a ser negativo durante varios ejercicios, la enorme contracción del empleo y el importante aumento del paro, así como la necesidad de adaptarse a las consecuencias derivadas de la adhesión a la Comunidad Europea y la progresiva implantación del mercado único, han impulsado al Gobierno Vasco a diseñar este Programa Nacional de Interés Comunitario (PNIC), que se encuentra pendiente de la aprobación comunitaria.

Comprende actuaciones, con un horizonte temporal de tres años, dirigidas a crear y potenciar las infraestructuras y los programas de promoción económica, que se consideran imprescindibles para regenerar el tejido económico de la zona.

Ambito territorial

Dos son las zonas a la que se circunscribe este Programa: la Cuenca del Nervión y el Cinturón Industrial de San Sebastián. La relación de municipios que comprenden es la siguiente:

- * Cuenca del Nervión: Abanto-Ziérbena, Arrankudiaga, Arceniega, Arrigorriaga, Barakaldo, Basauri, Bilbao, Derio, Erandio, Etxebarri, Galdakao, Larrabetzu, Leioa, Lezama, Loiu, Miravalles-Ugao, Muskiz, Okondo, Orduña, Ortuella, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Sondika, Trapaga, Zarátamo, en Vizcaya, y Amurrio, Ayala, Llodio, en Alava.
- * Cinturón industrial de San Sebastián: Andoain, Astigarraga, Hernani, Lasarte-Oria, Lezo, Pasaia, Rentería, Urnieta, Usúrbil.

El peso demográfico de las áreas de intervención es muy importante en el conjunto de la Comunidad Autónoma. En 1986, su población ascendía a cerca del millón de habitantes, lo que suponía el 47,4% del total de población de la Comunidad. El peso fundamental lo aportaba el área de la Cuenca del Nervión con cerca de 880.000 habitantes.

Tanto la Cuenca del Nervión como el Cinturón industrial de San Sebastián son zonas en declive industrial, con graves problemas de adaptación estructural, cuya dotación de infraestructuras es claramente insuficiente y en las que, en 1986, se alcanzaban niveles de paro del 26,8 y 28,1% respectivamente.

Son zonas, por otra parte, que según decisión de la Comisión de 26 de mayo de 1987, pueden recibir ayudas de finalidad regional.

Estrategia y objetivos

Con este PNIC se trata, en definitiva, de conseguir la supresión de la actual situación de declive económico e incorporarse al proceso de desarrollo y de modernización de la estructura productiva que se está produciendo en España. Responde, por tanto, a un intento de movilizar los recursos propios de la economía vasca para evitar que ésta siga perdiendo participación respecto de la economía española, y de dotarla, al mismo tiempo, de un horizonte de futuro.

La gravedad de los problemas descritos, que unen características de región industrializada en declive, con una renta no lejana de la de las regiones más desfavorecidas, así como unas carencias de infraestructuras claramente propias de éstas, hacen necesario un tratamiento de choque que mejore la situación de la economía vasca.

El objetivo de esta actuación, que tiene un carácter global, es el de revitalizar económica y socialmente las áreas de intervención para lograr una modificación cualitativa en el entorno y promover un cambio de expectativas de los agentes sociales, y el desarrollo de las iniciativas económicas. Se trata, por consiguiente, de promover la creación de empleo, el crecimiento económico equilibrado y la adaptación al entorno comunitario de la estructura productiva de las zonas de intervención.

Este PNIC abarca actuaciones en tres campos: el de las infraestructuras, el del urbanismo y medio ambiente y el de la promoción económica. Cada campo tiene sus propios objetivos, aunque subordinados al objetivo común. Por ello se han diseñado las diversas actuaciones de forma que sean complementarias.

Descendiendo al nivel de los **objetivos específicos** pueden destacarse, entre otros, los siguientes:

a) **Infraestructuras.** Se pretenden eliminar los problemas de congestión viaria y crear una oferta de servicios que se adecúe a la demanda.

Transportes: se trata de reducir la congestión del tráfico (como mejor solución se plantea la construcción del ferrocarril metropolitano en Bilbao), la búsqueda de un mejor aprovechamiento de la infraestructura viaria existente mediante la interconexión de las autopistas existentes, y la mejora de las instalaciones del Puerto Autónomo de Bilbao y del Puerto de Pasajes.

Abastecimiento de aguas: se pretende eliminar las insuficiencias que se presentan en toda la zona del Cinturón Industrial de San Sebastián y mejorar la red de distribución de aguas en la Cuenca del Nervión (fundamentalmente en los municipios de Amurrio y Llodio).

Infraestructura energética: pretende la extensión del consumo de gas natural, tanto doméstico como empresarial, por ser un recurso no contaminante y de fácil distribución.

b) **Urbanismo y medio ambiente.** Es prioritario lograr una regeneración del entorno de estas dos zonas, que permita la mejora de calidad de vida de sus habitantes y les posibilite la atracción de nuevas actividades.

Saneamiento de los ríos y encauzamiento de cuencas fluviales: la contaminación fluvial es especialmente grave en el Gran Bilbao al ser la Ría de Bilbao y los ríos que desembocan en ella los principales receptores de residuos, tanto urbanos como industriales.

Encauzamiento de cuencas fluviales: la finalidad perseguida es prevenir situaciones catastróficas.

Saneamiento atmosférico: dado el nivel de contaminación atmosférica alcanzado en las dos zonas y la dificultad de reducirla se propone la generalización del consumo de gas natural por parte de las empresas.

Rehabilitación y recuperación urbana: es necesario dotar de zonas de esparcimiento a la población y crear un entorno agradable para el asentamiento de nuevas actividades económicas, así como rehabilitar zonas industriales en ruinas, construyéndose nuevos polígonos con lo que se ampliará la oferta de suelo industrial urbanizado.

c) Promoción económica. Se pretende promover el potencial endógeno de la zona para impulsar la actividad económica.

Suelo industrial y centros de empresa: se busca aumentar la oferta de suelo industrial urbanizado, fácilmente accesible y a precios razonables, para favorecer los procesos de inversión.

Imagen exterior: se plantea captar nuevas inversiones de capital extranjero, al igual que promocionar los productos vascos en el exterior.

Movilización del capital endógeno: resulta fundamental la utilización de nuevas tecnologías y, de manera complementaria, promover nuevas actividades (Fondos de Capital-Riesgo).

Apoyo a las PYMES: en la Comunidad Autónoma el 99% de las empresas son pequeñas y medianas. Dado que su capacidad de innovación y flexibilidad de adaptación a nuevos productos y mercados las convierten en unidades dinámicas y generadoras de empleo es preciso colaborar en la resolución de los problemas que tradicionalmente conllevan como escasa financiación, desconocimiento de mercados extranjeros, etc.

Actuaciones del Programa

Como se ha indicado, este Programa comprende acciones que se enmarcan en tres campos: infraestructura, urbanismo y medio ambiente, y promoción económica. A continuación se mencionan aquellas actuaciones de especial relevancia:

a) *Infraestructuras*. Incluye 10 acciones. Merecen destacarse la construcción del ferrocarril metropolitano de Bilbao (en su primera fase), la conexión por ferrocarril de la Margen Izquierda con la estación de Abando, las obras de remodelación del Puerto Autónomo de Bilbao, las obras de rehabilitación del Puerto Pasaia y, la construcción de una red principal de distribución de gas natural en la zona del Programa.

b) *Urbanismo y medio ambiente*. Se trata de 9 actuaciones. Las más reseñables son la construcción de la depuradora de Galindo —en el marco del Plan de Saneamiento del Bajo Nervión— y la realización de obras de encauzamiento en cuencas fluviales (ríos Nervión, Oria y Urumea, entre otros).

c) *Promoción económica*. Recoge un total de 10 actuaciones, entre las que sobresalen la promoción de polígonos industriales, la construcción de un parque tecnológico en el municipio de Zamudio y, un convenio de apoyo a las PYMES suscrito por el Gobierno Vasco y diversas entidades financieras.

Financiación del Programa

El coste total del programa (ver cuadro IV.10), asciende a 43.742 millones de pesetas de los que el 41,7% (18.254 millones de pesetas) se han solicitado al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Los tres elementos que suponen mayor volumen financiero son las infraestructuras portuarias, la infraestructura ferroviaria, y el saneamiento de aguas y encauzamiento de cuencas fluviales, que representan el 19.35%, 18.97% y el 15.35%, respectivamente.

Por lo que concierne a la contribución pública nacional la participación de las distintas Administraciones es la siguiente: Central el 48.78%, Autonómica el 35.91% y Local el 15.31%.

Cuadro IV.10
PROGRAMA NACIONAL DE INTERES COMUNITARIO (PNIC) DEL PAIS VASCO (RECURSOS FINANCIEROS)
(Millones de pesetas)

Subprogramas	Coste Total	Gasto Público Total	Contribución Pública Nacional			Contribución FEDER	
			Total	Administración Central	Administración CC.AA.		Corporación Locales
Infraestructura ferroviaria	8.300,0	8.300,0	4.150,0	1.250,0	1.450,0	1.450,0	4.150,0
Infraestructura de carreteras	3.200,0	3.200,0	1.600,0	—	800,0	800,0	1.600,0
Infraestructura abastecimiento de aguas	3.055,0	3.055,0	1.799,0	849,0	—	950,0	1.256,0
Infraestructura de puertos	8.465,0	8.465,0	6.238,0	6.238,0	—	—	2.227,0
Infraestructura de gas natural	2.083,0	2.083,0	1.041,5	—	1.041,5	—	1.041,5
Ordenación del territorio	2.180,0	2.180,0	1.090,0	—	1.090,0	—	1.090,0
Actuaciones sobre minas y canteras	1.300,0	1.300,0	650,0	—	650,0	—	650,0
Saneamiento de aguas	6.714,0	6.714,0	4.697,0	4.097,0	—	600,0	2.017,0
Infraestructuras industriales	2.740,0	2.740,0	1.370,0	—	1.270,0	100,0	1.370,0
Imagen exterior	187,0	187,0	93,5	—	93,5	—	93,5
Mobilización potencial endógeno	4.026,0	4.026,0	2.013,0	—	2.013,0	—	2.013,0
Apoyo directo a las PYMES	1.492,0	1.492,0	746,0	—	746,0	—	746,0
TOTAL	43.742,0	43.742,0	25.488,0	12.434,0	9.154,0	3.900,0	18.254,0

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

IV.3. LAS OPERACIONES INTEGRADAS DE DESARROLLO

De acuerdo con la terminología comunitaria, el enfoque integrado de desarrollo, en el que se enmarcan las operaciones integradas de desarrollo (OID), es una forma, de características especiales, que toman las intervenciones comunitarias de finalidad estructural, conducentes a reforzar, en territorios afectados por problemas particularmente graves de retraso económico o declive industrial, el impacto de las acciones comunitarias, nacionales, regionales y locales que se localicen en ellos, aumentando la efectividad de las actuaciones de los fondos estructurales comunitarios en su propósito de disminuir los desequilibrios territoriales.

Esta figura persigue la movilización del potencial de desarrollo endógeno y la concentración de flujos financieros mediante la:

- Utilización coordinada de los fondos estructurales en su aplicación a un territorio concreto (es condición indispensable la participación de más de un fondo estructural).
- Participación en la cofinanciación de las medidas previstas por diferentes autoridades y niveles jurisdiccionales.
- Implicación de capitales públicos y privados.
- Coherencia interna de las medidas adoptadas.

Se trata, por tanto, de establecer un programa plurianual, de acciones coherentes entre sí y con las políticas comunitarias, que atienda a las necesidades concretas de la zona, que contenga un plan financiero integrado que refleje las distintas fuentes de financiación y establezca la coordinación entre los agentes ejecutores del programa, instaurando una comisión de seguimiento que controle su realización.

Los programas integrados, según los reglamentos anteriores a la reforma, gozaban de prioridad en la adjudicación de los recursos del Fondo Social Europeo, FEDER y FEOGA-Orientación.

La OID es un programa plurianual de actuaciones conjuntas de varios fondos, que atiende a los criterios expuestos y se localiza en una delimitación geográfica concreta. Una vez que se produce una valoración positiva por la Comisión de las Comunidades Europeas de la propuesta hecha por el Gobierno, la OID es objeto de una Decisión de la Comisión que compromete la realización de las acciones y la cofinanciación plurianual correspondiente.

El enfoque integrado en la nueva reglamentación

Los reglamentos comunitarios que, en el año 1988, establecen la reforma de los fondos estructurales comunitarios, aunque contemplan el denominado enfoque integrado, no se refieren a las operaciones integradas de desarrollo como tales figuras específicas, sino que establecen las premisas para que

los programas operativos puedan ser desarrollados a través del enfoque integrado, señalando que la conveniencia de ejecutar acciones a través de este enfoque se estudiará en el momento de establecer o revisar un marco comunitario de apoyo y que la Comisión procurará, en este caso, que las ayudas comunitarias se concedan de la forma más eficaz posible, teniendo en cuenta el esfuerzo especial de coordinación requerido.

Las intervenciones cubiertas por un marco comunitario de apoyo se realizarán, principalmente, en forma de programas operativos, que podrán aplicarse a través de un enfoque integrado en el caso de que concurran las circunstancias que se indican:

A iniciativa de un Estado miembro o de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro afectado, un programa operativo podrá ejecutarse a través de un enfoque integrado:

- a) si la financiación corre a cargo de varios fondos o, como mínimo, de un fondo y de un instrumento financiero que no sea un instrumento del préstamo;
- b) si las medidas que deben ser financiadas por varios fondos o instrumentos financieros se complementan mutuamente y la estrecha coordinación de todas las partes interesadas puede aportar ventajas importantes;
- c) si se ha previsto a escala nacional, regional y local las estructuras administrativas adecuadas para garantizar la ejecución integrada del programa.

Las OID se configuran, por tanto, como una variante de los programas operativos, coincidiendo su caracterización, establecida en los reglamentos anteriores, con la de los programas que surgen en los nuevos reglamentos como opción prioritaria de la intervención comunitaria.

Puede apreciarse esta similitud a la vista de la definición dada al programa operativo.

Un programa operativo, tal como queda definido, es un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al BEI. Puede ser un programa operativo integrado, haciéndose equivalente, tras las adaptaciones necesarias, a cuanto se entendía como tal antes de la reforma de los reglamentos por OID, cuando suponga la intervención de varios fondos estructurales y/o la de otros instrumentos financieros, tal como se ha indicado.

Los programas operativos se emprenderán a iniciativa de los Estados miembros o a iniciativa de la Comisión de acuerdo con el Estado miembro interesado.

El reglamento relativo a la coordinación de la intervención de los fondos estructurales especifica que la coordinación, de la que se encargará la Comisión, respetando el parecer de sus interlocutores, se efectuará en particular a nivel de:

- los marcos comunitarios de apoyo;
- la programación presupuestaria plurianual;

- la ejecución de programas operativos integrados, cuando se considere oportuno;
- el seguimiento y la evolución de las intervenciones de los fondos realizados en virtud de un solo objetivo y de las realizadas en virtud de varios objetivos en un mismo territorio.

Potenciada la función de coordinación, mediante el establecimiento de marcos comunitarios de apoyo y contemplada la posibilidad, que se deriva del propio establecimiento de los distintos objetivos, de intervenciones de los distintos fondos en un mismo territorio en virtud de varios objetivos, cabe interpretar que únicamente en el caso que se considere oportuno se instrumentarán programas operativos integrados aunque exista intervención simultánea de distintos fondos en un mismo territorio, lo que puede conducir a programas plurifondos, no necesariamente denominados integrados, y con ello susceptibles de ser gestionados independientemente por las instancias responsables de cada fondo.

El reglamento de coordinación citado especifica, asimismo, que la Comisión podrá financiar los estudios y asistencia técnica requeridos para la utilización conjunta o coordinada de los fondos estructurales, del BEI y de los demás instrumentos financieros:

- para preparar el establecimiento de planes;
- para evaluar el impacto y la eficacia de la ayuda suministrada en el contexto de los correspondientes marcos comunitarios de apoyo;
- en relación con programas operativos integrados.

Estudios preparatorios de OID

Con el propósito, y por especial interés de la Comisión, de realizar un análisis profundo de la zona de aplicación, justificando las intervenciones propuestas, se han realizado los estudios preparatorios de OID, cofinanciados en un 75% por la Comisión de las Comunidades Europeas, un 12,5% por la Comunidad Autónoma correspondiente, siendo el resto a cargo del Ministerio de Economía y Hacienda.

La realización de un estudio de viabilidad o preparatorio de OID, se consideraba un paso inicial hacia una OID, reconociéndose que tal estudio no es en si mismo una solicitud formal, pero que constituye una base sólida para presentar la solicitud de intervención, conforme a los resultados del mismo.

En el mes de septiembre de 1986, el Gobierno español presentó a la Comisión propuestas de cofinanciación de seis estudios de viabilidad preparatorios de OID, para otras tantas regiones españolas, que fueron aprobadas según Decisión de la Comisión del 30 de diciembre de 1986. Las zonas elegidas, en coordinación con las Comunidades Autónomas correspondientes, responden al carácter prioritario para la aplicación de ayudas de los distintos fondos estructurales y son las siguientes:

Comunidad Autónoma	Zona de Estudio OID	Población habitantes	Superficie Km ²
Andalucía	Zona Sur y Este de Jaén y Norte de Granada	510.012	10.041
Asturias	Zona Central	920.000	3.100
Canarias	Isla de La Gomera	19.390	372
Castilla y León	Provincias de Salamanca y Zamora	592.100	22.895
Castilla-La Mancha	Zona de La Mancha	500.000	15.000
Extremadura	Provincias de Cáceres y Badajoz	1.073.430	41.602

Un segundo bloque de estudios preparatorios, cofinanciados igualmente en la forma descrita, fueron objeto de nuevas Decisiones de la Comisión el 22 de diciembre de 1987 y afectan también a Comunidades Autónomas en las que se concentran las ayudas comunitarias de los distintos fondos estructurales en su máxima intensidad y son las siguientes:

Comunidad Autónoma	Zona de Estudio OID	Población habitantes	Superficie Km ²
Andalucía	Bajo Guadalquivir	207.979	1.810
Aragón	Provincia de Teruel	149.400	14.803
Galicia	Zona de montaña	462.000	14.155
Murcia	Zona no metropolitana	628.000	10.197

La metodología del estudio, propuesta en las Decisiones de la Comisión mencionadas, establece que se desarrollan en dos fases, de las que la primera comprende el diagnóstico de la situación de la zona, elaboración de la estrategia de desarrollo y definición de los objetivos, y la segunda se refiere a la preparación del programa de intervención integrado.

A lo largo de los últimos meses se han aprobado los estudios, conforme a la relación siguiente:

Comunidad Autónoma	Zona de Estudio OID	Aprobación del estudio
Andalucía	Zona Sur y Este de Jaén y Norte de Granada	Mayo 1989
Asturias	Zona Central	Diciembre 1989
Canarias	Isla de La Gomera	Octubre 1988
Castilla y León	Provincias de Salamanca y Zamora	Octubre 1988
Castilla-La Mancha	Zona de La Mancha	Octubre 1988
Extremadura	Provincias de Cáceres y Badajoz	Octubre 1988
Andalucía	Bajo Guadalquivir	Diciembre 1989
Aragón	Provincia de Teruel (primera fase)	Mayo 1989
Galicia	Zona de montaña (primera fase)	Diciembre 1989
Murcia	Zona no metropolitana	Diciembre 1989

Los estudios pueden servir de base para la eventual preparación de uno o varios programas operativos, aunque la aprobación del estudio no supone ni implica la aceptación de ningún compromiso financiero que, en todo caso, debe ajustarse a las previsiones que aparecen en los marcos comunitarios de apoyo de aplicación.

El día 8 de noviembre de 1988 fueron presentadas a la Comisión de las Comunidades Europeas las Propuestas de OID de Castilla-La Mancha, Castilla y León e Isla de La Gomera y tras su adaptación al marco comunitario de apoyo, se han aprobado, en los primeros meses de 1990, los programas correspondientes al FEDER de las dos primeras, estando pendiente de aprobación la relativa a la Isla de La Gomera.

La participación de las distintas administraciones responsables de los fondos estructurales, permite asegurar la coherencia de los objetivos y medidas propuestas con las líneas de actuación y previsiones de las administraciones implicadas así como con las directrices comunitarias.

La elaboración de la propuesta de OID, que se presenta a la Comisión de las Comunidades Europeas, supone un esfuerzo importante de coordinación entre distintas administraciones, ya que implica un volumen de inversión elevado y un plazo dilatado de programación a lo que hay que añadir las siguientes consideraciones:

- Implica un compromiso de programación correspondiente a niveles administrativos distintos (Administración Central, Autonómica, Local, empresas públicas, etc.).
- Afecta a la programación de distintos órganos ejecutores (Ministerios, Consejerías, Diputaciones, Ayuntamientos).
- Debe responder simultáneamente a propósitos ambiciosos de desarrollo, a criterios presupuestarios y a las normas de elegibilidad y funcionamiento de los fondos estructurales por los que se cofinancia.

Es preciso tener presente que los criterios utilizados por la Comisión de las Comunidades Europeas para evaluar el interés de una propuesta de OID consideran esta coordinación, que se refleja a priori en la presentación, como elemento básico para dar al programa el carácter de operación integrada y concederle los beneficios de un programa prioritario que se desprenden de los reglamentos de los fondos.

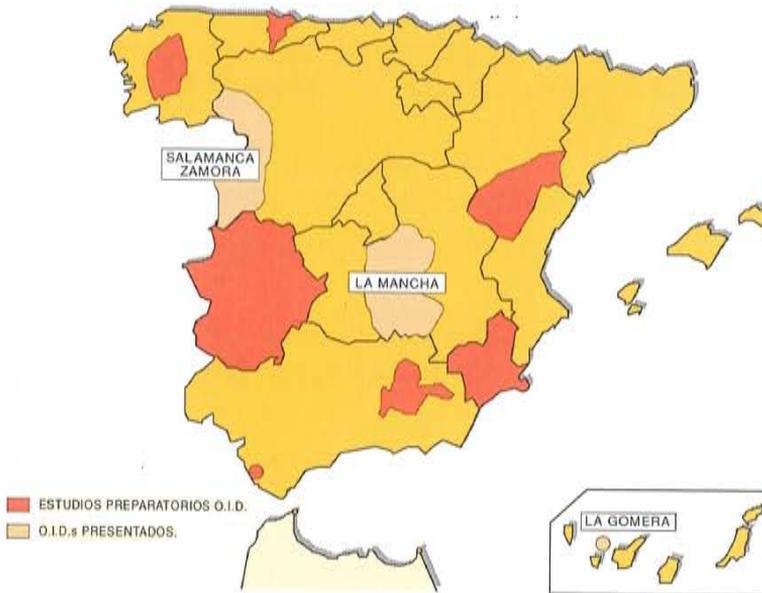
Además de cuanto se ha indicado respecto al enfoque integrado, los criterios de evaluación comunitarios de las propuestas de OID han respondido al análisis de tres grandes elementos:

- a) *Características de los factores económicos y sociales*, es decir población afectada, gravedad de los indicadores socio-económicos, coherencia interna del programa y con las políticas comunitarias, impacto esperado sobre el empleo, renta, productividad y medio ambiente.
- b) *Coordinación interna*, referida a aspectos de caracterización de las estructuras administrativas que intervienen, disposiciones relativas al seguimiento y evaluación en los distintos niveles de administración y agentes ejecutores, dentro de la coordinación de los fondos estructurales que participan en la financiación del programa.
- c) *Alcance de la intervención propuesta*, en cuanto se refiere a la diversificación de los instrumentos implicados, adecuación entre los costes, subvenciones y objetivos e implicaciones financieras de las distintas administraciones.

Operaciones Integradas de Desarrollo propuestas

El grado de avance en la elaboración de los estudios preparatorios relativos a las zonas de Castilla-La Mancha, Isla de La Gomera y Castilla y León así como la adecuación de su contenido a los criterios antes mencionados, hizo posible la presentación de las respectivas propuestas de OID a la Comisión de las Comunidades Europeas.

OPERACIONES INTEGRADAS DE DESARROLLO



IV.3.1. OPERACION INTEGRACION DE DESARROLLO (OID) DE LA ZONA DE LA MANCHA

La zona de La Mancha, en Castilla-La Mancha, comprende parte de cuatro de las cinco provincias de la Comunidad Autónoma (Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Toledo) situándose en el centro de ésta sobre una superficie de 15.116 Km² en su delimitación final. Está integrada por 94 términos municipales.

Provincia de Albacete (10 municipios)

El Bonillo, Fuensanta, Lezuza, Minaya, Munera, Ossa de Montiel, La Roda, Tarazona de La Mancha, Villalgordo del Júcar y Villarrobledo.

Provincia de Ciudad Real (19 municipios)

Alcázar de San Juan, Argamasilla de Alba, Campo de Criptana, Daimiel, Herencia, Las Labores, Manzanares, Membrilla, Pedro Muñoz, Puerto Lápice, San Carlos del Valle, Santa Cruz de Mudela, Socuéllamos, La Solana, Tomelloso, Valdepeñas, Villarrubia de los Ojos, Villarta de San Juan y Arenas de San Juan.

Provincia de Cuenca (26 municipios)

La Alberca de Záncara, Belmonte, Carrascosa de Haro, Casas de Fernando Alonso, Casas de Haro, Casas de los Pinos, Fuentelespino de Haro, Los Hinojosos, Hontanaya, Las Mesas, Monreal del Llano, Mota del Cuervo, Osa de la Vega, El Pedernoso, Las Pedroñeras, Pozoamargo, El Provencio, Rada de Haro, San Clemente, Santa María del Campo Rus, Santa María de los Llanos, Tresjuncos, Vara del Rey, Villaescusa de Haro, Villamayor de Santiago y Villar de La Encina.

Provincia de Toledo (39 municipios)

Almonacid de Toledo, Cabañas de Yepes, Cabezamesada, Camuñas, Ciruelos, Consuegra, Corral de Almaguer, Dosbarrios, La Guardia, Huerta de Valdecarábanos, Lillo, Madridejos, Manzanaque, Mascaraque, Miguel Esteban, Mora, Noblejas, Ocaña, Ontígola, La Puebla de Almoradiel, Quero, Quintanar de la Orden, El Romeral, Santa Cruz de la Zarza, Tembleque, El Toboso, Turleque, Urda, Villacañas, Villa de D. Fadrique, Villafranca de los Caballeros, Villaminaya, Villamuelas, Villanueva de Alcardete, Villanueva de Bogas, Villarrubia de Santiago, Villasequilla de Yepes, Villatobas y Yepes.

Se extiende al 19,1% de la superficie de la Comunidad Autónoma con una población en 1986, de 431.792 personas, lo que supone un 25,8% de la población de la Comunidad Autónoma.

Del análisis efectuado puede detectarse que entre los principales obstáculos y potencialidades para su desarrollo se encuentran:

Características climáticas que dificultan la reconversión de la estructura productiva agraria.

Despoblamiento y envejecimiento demográfico unido a un nivel de formación bajo.

Alto índice de especialización agrario en torno al subsector vitivinícola con estructuras inadecuadas de explotación y comercialización.

Sector industrial minifundista y poco dinámico.

Situación geográfica estratégica favorable, con un sistema urbano bien definido.

Alto potencial productivo sin desarrollar en cultivos no excedentarios en la Comunidad, en industria agroalimentaria y sectores industrial, turístico y servicios.

Se establece una estrategia de desarrollo orientada a tres objetivos genéricos:

- consecución de tasas de crecimiento de la producción y de la renta superiores;
- fomento del empleo;
- mejora del bienestar social.

Esto supone el establecimiento de cuatro ejes básicos de desarrollo que atienden a la ordenación y fomento de los sectores productivos, dotación de infraestructuras de carácter económico, fomento del empleo y mejora de la formación profesional junto con la creación de equipamientos de carácter sociocultural.

Los ejes así descritos se concretan en diez programas de actuación en los siguientes sectores de intervención.

1. Agricultura.
2. Cooperativismo.
3. Promoción empresarial.
4. Turismo.
5. Carreteras.
6. Infraestructuras hidráulicas.
7. Transportes y comunicaciones.
8. Otras infraestructuras de carácter económico.
9. Medio ambiente.
10. Fomento del empleo y mejora de la formación profesional.

? Cada uno de estos programas o sectores de intervención se subdivide en 41 subprogramas. Estos subprogramas se traducen a su vez en 39 acciones de carácter cofinanciable.

Junto a los programas, subprogramas y acciones para los que se solicita cofinanciación comunitaria, se incorporan otro conjunto de medidas (un total de 34) que siendo susceptibles de cofinanciación comunitaria no se considera oportuno en el momento actual la solicitud de las mismas ante limitaciones presupuestarias o criterios de prioridad.

Por último, se relacionan un conjunto de acciones conexas, no cofinanciables, que mejorarían la situación existente en los ámbitos educativo, sanitario, de bienestar social y consumo, viviendas de carácter social, etc.

Esta distinción configura el cuadro de acciones propuestas en tres niveles:

- Acciones incluidas en programas cofinanciados en el marco de la OID.

- Acciones incluidas en programas complementarios cofinanciables pero para los que en principio no se demanda cofinanciación.
- Medidas conexas no cofinanciables.

Financiación del Programa

El importe de las acciones incluidas en los programas cofinanciados en el marco de la OID (ver cuadro IV.11) asciende a 108.455,5 millones de pesetas para el período 1989-1993.

Adicionalmente, y para la financiación de parte de las inversiones, tanto cofinanciables, como aquellas para las que en este momento no se solicita cofinanciación y conexas, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha iniciado contactos con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) tanto para la financiación directa de infraestructuras, como para la formalización de un «préstamo global».

En función del volumen total de las medidas pueden destacarse las siguientes:

En cuanto se refiere a programas cofinanciados por el FEDER, es decir el 62,5% del Programa, debe resaltarse el de promoción empresarial, con una inversión total de 28.365 millones de pesetas, de las cuales 4.792,5 corresponden a las administraciones nacionales, 4.792,5 a la aportación del FEDER y 18.780 a la inversión privada en la zona.

Programa de carreteras, con una inversión total de 31.750,7 millones de pesetas de los que el 31,4% corresponden a la Administración Central, 18,6% a la Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales y el 50% a la aportación del FEDER.

Programas de infraestructuras hidráulicas, turística, rurales, transportes y medio ambiente completan un total de 7.709 millones de pesetas, es decir un 11,4% del total del programa que cofinancia el FEDER.

Por lo que respecta al programa de agricultura, que atiende el FEOGA-Orientación, éste supone un 27,8% del total de la inversión de la OID, si bien puede preverse la necesidad de hacer ajustes en función del Marco Comunitario de Apoyo.

Programa de mejora de la producción, industrialización y comercialización, con una inversión total de 14.998 millones de pesetas, de las cuales 9.750,0 corresponden a la iniciativa privada.

Ayudas a la inversión en explotaciones agrarias, con un coste total de 4.361,0 millones de pesetas de las que el 25,2% corresponde a las administraciones nacionales, el 61,0% a la inversión privada y un 11,0% a la aportación comunitaria.

Otros programas de concentración parcelaria, mejora de regadíos, y reestructuración del viñedo y medidas relacionadas con el programa de medio ambiente completan el 35,7% de la financiación correspondiente al FEOGA-Orientación.

El programa correspondiente al Fondo Social Europeo representa un 9,7% del total de la OID, en sus tres subprogramas:

Programa de **agricultura**. Supone un 5,1% del total de este Fondo.

Programa de **cooperativismo**. Representa el 16,8% del conjunto, siendo la inversión privada, que asciende al 78,5% del programa, la que debe realizar una inversión mayor.

Programa de **formación profesional y empleo**. Asciende este a 8.256,6 millones de pesetas, es decir, al 78,7% del conjunto del programa correspondiente a este Fondo. Destacan en él la promoción del empleo autónomo que supone el 59,8% del total, con una inversión privada de 4.444,7 millones de pesetas y el de jóvenes parados menores de 25 años que alcanza el 12% del programa de formación profesional, correspondiendo su totalidad al gasto público.

IV.3.2. OPERACION INTEGRADA DE DESARROLLO DE SALAMANCA Y ZAMORA

La propuesta de OID de Castilla y León, se extiende a las provincias de Salamanca y Zamora de dicha Comunidad Autónoma, ocupa **22.895 Km²**, lo que representa el 24,3% de la superficie regional, asentándose en ella **592.088 personas**.

Del análisis efectuado se detectan entre los principales factores limitativos y potencialidades de desarrollo los siguientes extremos:

Situación geográfica interior, fronteriza y periférica respecto a áreas más evolucionadas.

Descomposición del régimen demográfico y desarticulación de asentamientos.

Sistema agrario poco evolucionado y debilidad del sistema productivo no agrario.

Alto potencial cualitativo de contribución al desarrollo en carne, inputs agrarios e industria punta.

Potencial medio de otros cultivos presentes en la zona, así como comercialización y servicios privados, turismo, manufacturas tradicionales, rocas industriales y ornamentales.

La estrategia que se establece tiene unos objetivos genéricos consistentes en:

Elevar la renta regional y reducir las diferencias inter e intraterritoriales, valorizando el potencial endógeno.

Asegurar una estrecha coordinación entre las administraciones públicas.

Para ello se desarrollan los objetivos concretos, que se estructuran en ocho grandes categorías:

- Infraestructuras de transportes, comunicaciones, urbanas, hidráulicas y energéticas.
- Inversiones productivas en la industria y la artesanía.
- Inversiones productivas directamente ligadas al turismo y los servicios.
- Inversiones productivas y de infraestructuras en la agricultura, el medio rural y el medio natural.

- Promoción del empleo.
- Formación, equipamiento y actividades de formación ocupacional.
- Promoción del desarrollo.
- Estudios.

En relación con la política industrial el objetivo prioritario es el aumento significativo del empleo industrial, lo que supone una reindustrialización en Salamanca y la creación de un tejido industrial sólido en Zamora. En cuanto se refiere a estrategia medioambiental se contempla la necesidad de un esfuerzo coordinado como zona transfronteriza en el ámbito de conservación y regeneración de espacios naturales y en cuanto afecta a los programas agrícolas se contemplan los aspectos relacionados con continuidad de la actividad de conservación del espacio natural, aumentos selectivos de productividad, incremento de rentas agrarias y mejora de estructuras, así como de la comercialización agraria.

Financiación del Programa

El importe del conjunto de acciones incluidas en este Programa (ver cuadro IV.11), asciende a 169.952 millones de pesetas para el período 1989-1993, participando en dicha inversión distintas administraciones y el sector privado, en porcentajes que suponen que un 25,3% será inversión privada y que la inversión pública se reparte entre un 51,3% del gasto público total proveniente de los fondos estructurales y un 48,7% de inversión pública nacional.

Del total de la inversión pública nacional un 45,8% corresponde a la Administración Central, un 35,9% a la Comunidad Autónoma y un 18,3% a las Corporaciones Locales.

En cuanto a los programas atendidos por el FEDER destaca por su importancia el destinado a carreteras, que supone el 24,7% del volumen total de la OID y el 41,9% del conjunto del programa FEDER. Las obras hidráulicas, incluidos los abastecimientos y suministros a núcleos rurales alcanzan el 13,2% del total FEDER y el 7,6% del total de la inversión prevista. Las ayudas a la inversión productiva alcanzan un valor importante ya que en su conjunto puede estimarse que ascienden a 6.760 millones de pesetas, es decir al 9,4% de gasto público total del FEDER, generando una inversión privada que supone el 10,6% de la inversión total de la OID.

En lo referente al FEOGA-Orientación, que representa un 29,9% del total de la OID, el programa de eliminación de limitaciones de estructuras agrarias representa el 48,8% de las inversiones correspondientes a este Fondo, mientras que lo relativo a industrias y comercialización supone el 24,4% de la partida correspondiente de este mismo Fondo.

El programa del FSE supone un 12,4% del total de la OID con un 68,3% destinado a medidas de formación y un 31,7% a la promoción del empleo.

Otras medidas, hasta un total de cuatro, para las que no se solicita cofinanciación comunitaria pero que establecen una complementariedad con la OID, están relacionadas en la propuesta. Se refie-

ren a sistemas de distribución de energía, mineral de uranio, medioambiental, contratación en prácticas y para la formación y creación de enseñanzas técnicas, formando el conjunto de medidas conexas cuya realización potencia el conjunto del programa de OID.

IV.3.3. OPERACION INTEGRADA DE DESARROLLO DE LA ISLA DE LA GOMERA

La propuesta de OID correspondiente a la isla de La Gomera se extiende a la más pequeña de las islas del Archipiélago Canario, en una superficie de 372 Km² y afecta a una población de 17.239 habitantes.

Comprende los seis municipios siguientes: Agulo, Alajeró, Hermigua, San Sebastián de la Gomera, Valle Gran Rey y Vallehermoso.

Entre los obstáculos al desarrollo y potencialidades de la isla pueden destacarse los siguientes:

Obstáculos naturales, derivados de la configuración orográfica que dificulta tanto la implantación de infraestructuras como la de estructuras productivas agrarias.

Comunicación interior difícil entre núcleos poblacionales aislados y con el exterior por carecer de aeropuerto y dificultades provenientes de la infraestructura de puestos existentes.

Limitaciones en equipamientos e infraestructuras hidráulicas, turísticas, pesqueras y comerciales.

Necesidades de formación profesional en todos los campos.

Medio natural muy relevante, poco alterado, con singularidades notables como el Parque Nacional de Garajonay y gran número de parajes naturales.

Calidad potencial de recursos turísticos, selectivos, de alta capacidad.

Posibilidad de recuperación de una población autóctona emigrada.

Los objetivos genéricos del desarrollo, coherente con la estrategia establecida, conducen a la creación de empleo estable, incremento de la renta, corrección de desequilibrios espaciales y la ordenación de recursos estratégicos como agua, energía y preservación del medio ambiente.

Los objetivos específicos seleccionados para La Gomera, en el ámbito de la O.I.D. propuesta, son los siguientes:

Objetivos de desarrollo económico de los sectores productivos.

- Renovación del sector agrario.
- Mantenimiento y desarrollo de las actividades artesanales y de la construcción.
- Fomento del turismo.

Objetivos de acompañamiento relacionados con las infraestructuras, los equipamientos, el medio ambiente, la formación profesional y la política regional de ordenación del territorio.

- Infraestructuras y equipamientos en transportes y comunicaciones.
- Infraestructuras y equipamientos energéticos e hidráulicos.
- Desarrollo de la formación profesional.
- Defensa del Patrimonio Histórico-Artístico.
- Protección del medio natural.
- Refuerzo de los equipamientos y servicios.
- Coordinación de las Administraciones Públicas.

En base a estos objetivos se establecen los siguientes programas:

Programa de transporte: ampliación de la red viaria; construcción de aeropuerto; mejora y ampliación del puerto de San Sebastián de La Gomera; potenciación y ampliación de la comunicación por mar.

Programa de infraestructura hidráulica: incremento de recursos hidráulicos; abastecimientos y saneamientos.

Programa de turismo: desarrollo selectivo del turismo; centro de visitantes.

Programa de protección del medio natural: regeneración de playas.

Programa de conservación del Patrimonio: rehabilitación de viviendas antiguas.

Programa de pequeña y mediana empresa: desarrollo de la producción autóctona de materiales de construcción; desarrollo de servicios auxiliares de la construcción; desarrollo de la producción industrial de productos artesanales; desarrollo de Centros Artesanales Polivalentes; viabilizar y desarrollar los productos típicos; incentivar las actividades empresariales.

Programas de comercialización: estructura comercial de La Gomera.

Programa de infraestructura hidráulica: mejora y ordenación de regadíos.

Programa de turismo: red de senderos agroturísticos.

Programa de protección del medio natural.

Programa hidrológico forestal: compensación de la zona circundante al Parque Nacional Garajonay; equipo de protección de incendios.

Programa pequeña y mediana empresa: formación de los artesanos; desarrollo de la producción autóctona de materiales de construcción; desarrollo de los servicios auxiliares de la Construcción; creación de Centros Artesanales Polivalentes.

Cuadro IV.11

OPERACIONES INTEGRADAS DE DESARROLLO**CUADRO FINANCIERO RECAPITULATIVO**

(Millones de pesetas)

	Inversión Total	Gasto Público Total	Total	Gasto Público Nacional			Privada Total	CEE Total	% CEE S./Públ. Total
				A. Central	A. Autonom.	C. Local			
Castilla-La Mancha	108.419,6	66.874,6	33.509,9	20.349,8	13.160,2	—	41.540,0	33.364,6	49,9
La Gomera	15.608,0	15.175,5	7.501,8	2.262,5	5.064,9	174,4	450,5	7.655,7	50,5
Castilla y León	169.952,0	126.930,0	61.841,0	28.338,8	22.170,2	11.332,0	43.022,0	65.089,0	51,3
TOTAL	293.979,6	208.980,1	102.852,7	50.951,1	40.395,3	11.506,4	85.017,5	106.109,3	50,7

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Financiación del Programa

El conjunto de medidas incluidas en la propuesta de OID (ver cuadro IV.11) supone una inversión de 15.608 millones de pesetas, de las que el 83,2 % corresponde a los programas del FEDER mencionados, el 10% a los del FEOGA-Orientación y el 6,7% a los del Fondo Social Europeo.

La ampliación y mejora de la red viaria supone un 30% de la inversión total, repartiéndose su financiación en partes iguales entre la Comunidad Autónoma y la cofinanciación del FEDER.

La mejora y ampliación de las instalaciones portuarias representa por si sola un 17,9% del total de la OID, correspondiendo a la Administración Central un 35,7% de esta inversión.

Los programas de infraestructura hidráulica suponen un 10,5% del conjunto.

El capítulo correspondiente a medidas del FSE asciende a un 6,0% del gasto público total.

IV.4. PROGRAMAS OPERATIVOS

Las intervenciones de los fondos estructurales comunitarios se realizarán, preferentemente, en forma de programas operativos, a partir de los reglamentos correspondientes a estos fondos establecidos en el año 1988.

Los Estados miembros tienen obligación de presentar sus Planes de Desarrollo Regional como primer paso para acceder a las ayudas de los fondos estructurales comunitarios. Sobre la base de dichos Planes, la Comisión decide el marco comunitario de apoyo para las intervenciones estructurales comunitarias, incluyendo en él las líneas de actuación prioritarias, el plan indicativo de financiación y la duración de las intervenciones.

Una vez establecido el marco comunitario de apoyo, de común acuerdo con el Estado miembro interesado, se emprenderán, tanto a iniciativa de los Estados miembros como de la Comisión, los programas operativos, es decir un conjunto coherente de medidas plurianuales que, en correspondencia con los ejes prioritarios establecidos en el marco comunitario de apoyo de aplicación, se desarrollan en un entorno determinado y que ordenadamente presentados conforman la solicitud de la intervención de uno o varios fondos estructurales.

Atendiendo a las disposiciones contenidas en los nuevos reglamentos comunitarios, se han reformulado las propuestas presentadas anteriormente para la cofinanciación comunitaria en forma de operaciones integradas de desarrollo, transformándolas en programas operativos.

Asimismo, de acuerdo con esta denominación y su contenido, se han presentado, para la cofinanciación del FEDER, dos Programas Operativos, denominados Programa Transfronterizo Hispano-Portugués y Programa Operativo de Galicia.

El establecimiento de los marcos comunitarios de apoyo correspondientes, permite la presenta-

ción de nuevos programas operativos que actualmente se encuentran en elaboración, y cuya presentación a la Comisión de la CEE está prevista a lo largo de los años 1990 y siguientes.

IV.4.1. PROGRAMA TRANSFRONTERIZO HISPANO-PORTUGUES

Este Programa Operativo responde al objetivo comunitario de lograr una mayor cohesión económica y social en todo su territorio, y al hecho de que tal integración se dificulta si no se impulsa el desarrollo de las regiones menos desarrolladas. Se localiza en el espacio fronterizo comunitario de menor desarrollo económico y de mayor extensión, por lo que resulta absolutamente coherente en el marco de la política regional comunitaria.

Por el carácter comunitario del Programa, los Gobiernos de España y Portugal decidieron presentarlo para su cofinanciación por el FEDER, proponiendo que la correspondiente ayuda financiera se realice a partir del 15% de los recursos de ese Fondo no distribuidos previamente entre los Estados miembros.

El programa comprende una extensión global de 89.850,4 km² y afecta a una población próxima a los 4.300.000 personas.

Las regiones fronterizas de Portugal y España que están incluidas, se han delimitado a partir de dos ejes viarios estructurantes, paralelos, a cada lado de la frontera, que son la carretera española N-630, también conocida como Ruta de la Plata, y la carretera portuguesa IP-2, siendo los siguientes núcleos de población los puntos limítrofes más importantes de la zona de aplicación del Programa:

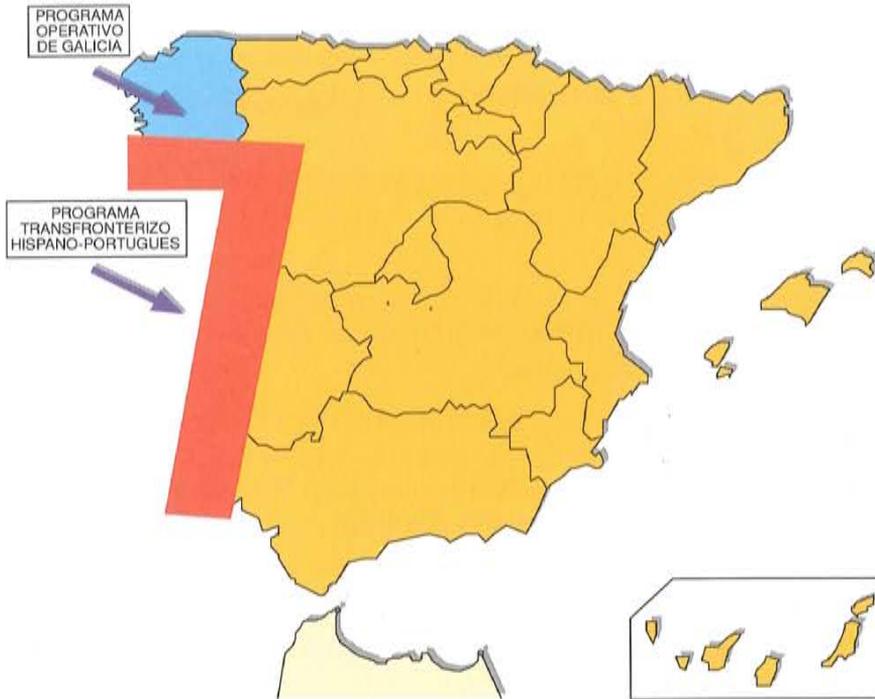
- * Portugal - Viana do Castelo, Cabeceiras de Basto, Macedo de Cavaleiros, Guarda, Castelo Branco, Evora y Albufeira.
- * España - La Guardia, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Mérida, Sevilla, Huelva y Ayamonte.

Los límites entre los que se enmarca el ámbito territorial del programa se establecen a partir de los dos únicos ejes del espacio transfronterizo que presentan una función integradora global a cada lado de la frontera, articulándola de Norte a Sur, con capacidad de servir de soporte de trazados transversales que pueden actuar como corredores para las dinámicas socioeconómicas y territoriales producidas entre las regiones de ambos lados.

Estrategia de desarrollo

El Programa Transfronterizo está dirigido fundamentalmente a corregir el fuerte déficit existente de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las franjas adyacentes, con el propósito explíci-

PROGRAMAS OPERATIVOS PRESENTADOS EN 1989



to de aminorar una carencia producida, a lo largo de un proceso histórico, precisamente por el efecto limitante que causa la frontera. Esta orientación fundamental del Programa determina las características básicas de su estrategia:

- Concentra el grueso de sus actuaciones en la creación y mejora de *infraestructuras* al servicio del desarrollo regional.
- Abarca un *ámbito territorial heterogéneo y multirregional*.
- Tiene un carácter transfronterizo, promovido y puesto en práctica por los dos Estados y en el que es necesario un *alto grado de cooperación o complementariedad hispano-portuguesa para alcanzar la máxima eficacia*.

Con carácter general, el Programa pretende:

- a) Promover la creación de condiciones de desarrollo económico y social equilibrado de las regiones de los dos lados de la frontera luso-española.
- b) Contribuir a la fijación de la población y al crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media con importancia fronteriza.

- c) Mejorar la integración de la economía de estas regiones en el espacio económico más extenso de la Península Ibérica.

Para consolidar esta estructura de centralidad propia y específica de las franjas fronterizas, que garantice la recuperación de su atraso económico, el Programa define cuatro grandes objetivos específicos:

Permeabilizar y capilarizar el espacio fronterizo, fomentando las conexiones viarias en todas sus categorías a fin de superar la barrera que históricamente ha supuesto la existencia administrativa de la frontera.

Articular territorialmente el espacio fronterizo, estructurando una red mallada de conexiones a ambos lados de la frontera y potenciando centros urbanos y de actividad interconectados y capaces de estimular procesos de desarrollo endógeno.

La potenciación de las conexiones nacionales longitudinales paralelas a la frontera, y la consolidación de un sistema urbano capaz de estimular procesos de desarrollo endógeno, se plantean con el objetivo de amortiguar la excesiva dependencia de este espacio de los grandes ejes de centralidad de la Península, que ejercen un papel predominante en la dinámica económica y territorial de la franja fronteriza.

Integrar los sistemas económicos transfronterizos, favoreciendo las relaciones de intercambio y creando, de forma coordinada, infraestructuras productivas de acogida, que maximicen las rentas de situación de este espacio.

Históricamente, los movimientos de factores de producción y el comercio entre Portugal y España han sido excepcionalmente poco importantes, debido fundamentalmente al carácter competitivo y no complementario de las dos economías. La adhesión de los dos Estados a la CEE, ha de conllevar necesariamente una desaparición progresiva del proteccionismo comercial que de manera secular ejercían ambas naciones.

Gestionar de forma coordinada los recursos naturales, culturales y ambientales, fronterizos, fomentando su aprovechamiento conjunto y el desarrollo de las potencialidades endógenas.

Esta acción conjunta es necesaria para aprovechar de manera óptima los numerosos recursos naturales y ecosistemas físicamente unitarios pero divididos por la frontera.

Acciones del Programa

En la parte española, el Programa Transfronterizo se ha estructurado en 144 actuaciones, englobadas en cinco subprogramas, contemplándose, además, diversas acciones de promoción y divulgación.

Mejora de la red de carreteras de conexión transfronteriza. Este subprograma incluye un total de 28 actuaciones, estructuradas de acuerdo a la jerarquización funcional de dicha red, entre las que pueden señalarse:

- Red de Interés General del Estado (RIGE). Se contemplan 10 actuaciones, entre las que figuran las autovías Porriño-Tuy (N-550) y Badajoz-frontera (N-V), el acondicionamiento del tramo Salamanca-frontera (N-620) y la construcción de los puentes internacionales de Tuy-Valença y Ayamonte-Vila Real de San Antonio.
- Red Regional (Autonómica). Se encuadran en ella 12 actuaciones, cuyo denominador común es el de conectar núcleos urbanos de funcionalidad provincial-regional. Puede destacarse el acondicionamiento de los tramos Orense- frontera Lindoso (C-540) y Salamanca-La Fregeneda (C-517), así como la mejora de los itinerarios Hervás-frontera Penamacor (C-513) y Zafra-Villanueva del Fresno-frontera Mourão (N-435, C-4311, C-436).
- Red Local (Provincial). Comprende 6 actuaciones, que persiguen un efecto muy localizado sobre el territorio, como es el de conectar pequeños núcleos de población con relaciones comerciales interdependientes, que están unidos en la actualidad por vías en muy deficiente estado.

Mejora de la red de carreteras de articulación interna. Este subprograma recoge un total de 54 actuaciones, jerarquizadas en la misma forma que las carreteras de conexión transfronteriza. Esto es:

- Red de Interés General del Estado (RIGE). Comprende 4 actuaciones dirigidas a la consolidación de la Ruta de la Plata (N-630), siendo especialmente importantes las autovías Porriño-Orense (N-120) y Mérida-Zafra (N-630).
- Red regional (Autonómica). Contempla 12 actuaciones orientadas a estructurar los ámbitos comarcales por los que discurre la red. Las más notables son el acondicionamiento de los tramos Tuy-Ponte Barxas (PO-400), Gibraleón-Rosal de la Frontera (C-443) y la construcción del tramo Huelva-Cartaya (H-414).
- Red Local (Provincial). Recoge 38 actuaciones de escasa dimensión, si bien necesarias para la articulación interna.

Aprovechamiento de recursos hidráulicos y dotación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento básico. Este subprograma abarca un total de 35 actuaciones dirigidas a coordinar la gestión de los usos y aprovechamiento de los cursos fluviales fronterizos. Se ha estructurado en los tres apartados siguientes:

- Abastecimiento de aguas y saneamiento. Recoge acciones de defensa, reposición y limpieza de márgenes, acondicionamiento de cauces, y saneamiento y depuración de aguas residuales, en las cuencas de los ríos Miño, Duero, Tajo y Guadiana, así como medidas para combatir el insuficiente abastecimiento del litoral onubense. Singular importancia revisten el saneamiento del río Duero a su paso por Zamora y la depuración de aguas residuales de Almendralejo, Mérida y Montijo.
- Regulación hidráulica. Orientada básicamente a la producción de hidroelectricidad. Se plantea la construcción de una presa en el río Guadiana (en el término municipal de Ayamonte).
- Infraestructura portuaria. Comprende 2 actuaciones de reducidas dimensiones, pero de gran

valor estratégico en el contexto transfronterizo, como son el embarcadero de Camposancos, en el río Miño, y el muelle de Vega Terrón, en el río Agueda en su desembocadura en el Duero.

Dotación de suelo para actividades industriales y terciarias en núcleos urbanos fronterizos. Este subprograma abarca 11 actuaciones (2 son Áreas de Intercambio y las restantes Polígonos Industriales) orientadas a proporcionar un soporte de suelo adecuado para canalizar tanto las iniciativas locales de desarrollo como aquellas otras que puedan generarse, por el papel estratégico que juega el área, al estar atravesada por las grandes rutas internacionales de transporte.

Recuperación del patrimonio histórico-artístico en núcleos fronterizos de interés turístico. Agrupa un conjunto de 16 actuaciones cuya contribución al desarrollo de las dos franjas reside fundamentalmente en el efecto demostración o precursor de una cooperación transfronteriza integral para el impulso del turismo de ruta. Así, se han seleccionado aquellos hitos patrimoniales de significado valor turístico-artístico en el contexto de identidad cultural común a ambos Estados. Debe destacarse la restauración y recuperación de las murallas y fosas de Ciudad Rodrigo y la recuperación del recinto defensivo de Badajoz.

Dentro del ámbito portugués del Programa el número de las acciones incluidas asciende a 54. En el marco de la infraestructura viaria destacan las actuaciones a desarrollar en los Itinerarios Principales números 1 y 2, que constituyen la vía longitudinal del Algarve y el eje Bragança-Faro.

El subprograma de aprovechamiento de recursos hídricos y mejora de las condiciones de saneamiento básico comprende medidas de protección de los recursos hídricos (ríos Miño y Tárrega) y de saneamiento básico, siendo de gran trascendencia la actuación en el Sotavento Algarvio, ya que es una zona ecológicamente muy sensible y de alta intensidad turística.

El subprograma de recuperación del patrimonio histórico-artístico de interés turístico pretende conseguir la revitalización de una serie de centros urbanos históricos y zonas de interés monumental con vistas a la creación de polos de atracción turística.

Finalmente, el subprograma de valoración del patrimonio natural y paisajístico incluye tres acciones de aprovechamiento de las potencialidades naturales y turísticas de parques y reservas naturales, con incidencia transfronteriza, orientadas hacia el desarrollo del binomio turismo-ambiente. Se trata de los parques naturales de La Peneda-Gerês (Alto Miño) y Montezinho (Trás-Os-Montes), y de la reserva natural de Serra de Malcata (Raia Central).

Financiación del Programa

La inversión total del Programa Operativo alcanza un valor de 167.879 millones de pesetas (ver cuadro IV.12). La cofinanciación comunitaria propuesta a través del FEDER representa aproximadamente el 69% del coste total del Programa (equivale al 70% del Gasto Público Total), es decir, 116.074 millones de pesetas.

Las acciones en el lado español alcanzan un valor de 109.476 millones de pesetas, lo que representa un 65% del total del Programa (ver cuadro IV.13).

Cuadro IV.12

PROGRAMA TRANSFRONTERIZO HISPANO-PORTUGUES (RECURSOS FINANCIEROS TOTALES) ESPAÑA Y PORTUGAL

(Millones de pesetas)

Subprogramas	Coste total	Gasto Público tot.	Contribución Pública Nacional			Inversión privada	Contrib. Com.-FEDER	
			Total	A. Central	A. Autón.			A. Local
Mejora de la red de carreteras de conexión transfronteriza	64.263,7	64.263,7	19.281,2	14.769,2	3.846,0	666,0	44.982,5	
Mejora de la red de carreteras de articulación interna	77.653,0	77.653,0	23.297,6	14.209,2	4.454,0	4.634,4	54.355,4	
Dotación de infraestructuras y aprovechamiento de recursos hidráulicos	16.742,6	16.742,6	5.053,7	694,2	2.427,0	1.932,5	11.688,9	
Dotación de suelo para actividades industriales y terciarias	4.004,0	2.002,0	606,0	534,0	—	72,0	1.396,0	
Recuperación del patrimonio histórico-artístico	3.420,1	3.420,1	1.025,0	361,2	—	663,8	2.395,1	
Patrimonio natural y paisajístico	917,9	917,9	275,4	261,3	—	14,1	642,5	
Promoción y divulgación	877,7	877,7	264,5	264,5	—	—	613,2	
TOTAL	167.879,0	165.877,0	49.803,4	31.093,6	10.727,0	7.982,8	116.073,6	

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro IV.13
PROGRAMA TRANSFRONTERIZO HISPANO-PORTUGUES (RECURSOS FINANCIEROS CORRESPONDIENTES A ESPAÑA)

(Millones de pesetas)

Subprogramas	Coste total	Gasto Público tot.	Contribución Pública Nacional			Inversión privada	Contrib. Com.-FEDER	
			Total	A. Central	A. Autón.			A. Local
Mejora de la red de carreteras de conexión transfronteriza	39.661,0	39.661,0	11.900,0	7.736,0	3.846,0	318,0	—	27.761,0
Mejora de la red de carreteras de articulación interna	49.627,0	49.627,0	14.894,0	7.154,0	4.454,0	3.286,0	—	34.733,0
Dotación de infraestructuras y aprovechamiento de recursos hidráulicos	14.684,0	14.684,0	4.416,0	546,0	2.427,0	1.443,0	—	10.268,0
Dotación de suelo para actividades industriales y terciarias	4.004,0	2.002,0	606,0	534,0	—	72,0	2.002,0	1.396,0
Recuperación del patrimonio histórico-artístico	954,0	954,0	286,0	—	—	286,0	—	668,0
Promoción y divulgación	546,0	546,0	165,0	165,0	—	—	—	381,0
TOTAL	109.476,0	107.474,0	32.267,0	16.135,0	10.727,0	5.405,0	2.002,0	75.207,0

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

En cuanto se refiere a la zona portuguesa las acciones previstas totalizan 58.403 millones de pesetas, lo que supone cerca del 35% del coste total del Programa. Los subprogramas de infraestructura viaria en esas zonas representan el 90% de la inversión correspondiente a la parte portuguesa del Programa Transfronterizo (42% para carreteras transfronterizas y el 48% para carreteras de articulación interna), siendo el resto destinado a inversiones en recursos hídricos y saneamiento, patrimonio histórico y patrimonio natural.

IV.4.2. PROGRAMA OPERATIVO DE GALICIA

El Programa Operativo de Galicia (1990-1993) se establece para el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, comprende medidas que corresponden a la Administración Central y a la Administración Autonómica, solicitándose, únicamente, la cofinanciación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en cuanto se refiere a fondos estructurales comunitarios.

Pretende incidir en la ruptura de los estrangulamientos que determinan la perifricidad de la región y su desarticulación territorial interna, así como en la provisión de infraestructuras y equipamientos sociales de apoyo a la actividad económica.

Se compone de dos grandes subprogramas que se corresponden, en términos generales, con dos de los principales ejes de desarrollo que se contemplan en el Marco Comunitario de Apoyo. El primero se denomina «Integración y articulación territorial» y comprende medidas en materia de carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y telecomunicaciones, y el segundo, «Infraestructuras de apoyo a la actividad económica», contempla las relativas a recursos hidráulicos, sanidad y educación.

Objetivos del Programa

El Programa se dirige a la minoración de los déficit existentes en materia de infraestructuras de transportes y comunicaciones, así como a la ruptura de los desequilibrios existentes en la estructura productiva y mercado de trabajo.

A la vista de los estrangulamientos y las potencialidades de la región, y dada su situación geográfica periférica en relación a los centros y ejes de desarrollo de España y de la CEE, la estrategia de desarrollo para la zona requiere primordialmente mejorar su integración en la estructura económica española y comunitaria de manera que le sea posible hacer frente en la forma adecuada al reto que supone la implantación del Mercado Unico en 1993. Esta estrategia, sin embargo, quedaría incompleta si no se viera acompañada de un esfuerzo de promoción económica y de estímulos a la inversión directamente productiva que permitan el desarrollo del potencial endógeno regional.

Actuaciones del Programa

Integración y articulación territorial

Para reducir el carácter periférico de Galicia, abriendo accesos adecuados con la Cornisa Cantábrica, la Meseta y Portugal y articular internamente la región, se contemplan tres tipos de acciones:

Construcción de carreteras de carácter nacional

Las acciones contenidas en el Programa persiguen un triple objetivo:

- Mejorar los accesos desde la Meseta, mediante la conversión en autovía de la carretera N-VI (Madrid-La Coruña), entre Lugo y La Coruña.
- Adecuar las conexiones viarias con Portugal, acondicionando la carretera N-540 (Lugo-Portugal, por Orense), entre Chantada y Cambeo (cruce con la N-525), incluyendo las variantes de Guntín y Chantada.
- Acondicionar la carretera N-634 (San Sebastián-Santiago de Compostela) mediante la construcción de la variante de Villalba, ya que esta carretera no sólo une Galicia con el resto de la Cornisa Cantábrica sino que en un futuro próximo ha de formar parte del itinerario internacional E-70. Este carácter transnacional de la referida carretera ha sido determinante para que el FEDER financie, previamente a la realización del programa, el tramo Porto-Barreiros y la variante de Mondoñedo y que se haya solicitado la ayuda de dicho Fondo para el tramo Villalba-Bahamonde, razón por la cual estos proyectos no están incluidos en el presente Programa.

Mejora de las infraestructuras en la zona litoral

Con esta acción se acomete la construcción de variantes y de nuevas carreteras, así como la ampliación y mejora de otras existentes en la franja costera de las provincias de La Coruña y Pontevedra. Como proyectos más destacables podemos citar los de Ferrol-Caneira y Caneira-San Sadurniño, en La Coruña, y Bueu-Cangas y Oia-A Guarda, en Pontevedra.

Articulación de los ejes interiores Norte-Sur y Este-Oeste

Esta acción consiste en la realización de obras de mejora y ampliación de carreteras de ámbito regional, complementarias de los ejes Norte-Sur y Este-Oeste, en las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma. Las obras más significativas son las de Faro-Lalín, en Pontevedra, Viana Do Bolo-Cambela y Cambela-Freixido, en Orense, Rábade-Villalba, en Lugo, y Conedoiras-Melide, en La Coruña.

Potenciación del transporte ferroviario

Se trata de potenciar la red ferroviaria regional con objeto de lograr una mayor participación de este modo de transporte en el movimiento de personas y mercancías.

Las obras previstas están incluidas en el Plan de Transporte Ferroviario y consisten, por una parte, en la adecuación de nueve túneles y la mejora de la ladera en tramos sensibles afectados por una climatología adversa, y, por otro, en distintas actuaciones de renovación viaria. Especial importancia reviste la renovación de los tramos Betanzos-La Coruña y Orense-Vigo. A ello, habrá que añadir las obras relativas a una nueva señalización, que permitirá una mayor capacidad de tráfico en un tramo especialmente afectado por la congestión, y la renovación de vía y enclavamiento eléctrico de la estación de La Coruña-San Cristóbal.

Adecuación de puertos

Las acciones propuestas van dirigidas a eliminar dos de los principales estrangulamientos con que se enfrenta la región. En primer lugar, contribuirán a la articulación interna de la economía regional, al disminuir su déficit infraestructural, y, en segundo, permitirán su integración en las corrientes internacionales y nacionales de intercambios comerciales.

Por su parte, la mejora de los puertos pesqueros contribuirá a la racionalización y modernización del sector pesquero, de importancia decisiva por el volumen de empleo que genera y el potencial exportador que posee.

Las principales acciones contempladas son las obras en puertos de interés general del Estado (dragado del puerto del Ferrol, y prolongación del muelle ramal en el puerto de Villagarcía de Arosa) y la mejora y ampliación de las líneas de abrigo y atraque, en las localidades de Cedeira y Laxe, en La Coruña, y O Grove y Portonovo, en Pontevedra, para aumentar la seguridad en la navegación.

Mejora de la infraestructura de aeropuertos

El previsible aumento futuro del tráfico y el notable papel desempeñado por el transporte aéreo en las conexiones territoriales de Galicia con el resto de la Península exigen acciones específicas que permitan reducir los déficit existentes.

Dichas actuaciones van a consistir en la mejora de la infraestructura de los tres aeropuertos principales de la región: La Coruña, Vigo y Santiago de Compostela. En concreto:

- Remodelación y ampliación de las terminales de carga y pasajeros en los aeropuertos de Vigo y La Coruña.
- Ampliación de la terminal de viajeros en el aeropuerto de Santiago de Compostela (el más importante de la región al canalizar el 65 % del total del tráfico de mercancías y el 70 % del total de los vuelos).

Mejora de las telecomunicaciones

Las actuaciones previstas en esta materia son la ampliación y modernización de las redes de telefonía y télex, cuyos índices de dotación de servicios se encuentran entre los más bajos de las regiones españolas.

Estas acciones, que se han de realizar en las cuatro provincias de la Comunidad, se concretan en:

- a) Modernizar las plantas de equipos de conmutación y transmisión mediante su renovación por otros, digitales, que permitan atender crecimientos de tráfico.
- b) Adelantar la disponibilidad de sistemas de transmisión digitales distribuyendo nuevas rutas portadoras con cables de fibra óptica.
- c) Instalar los medios necesarios para conseguir redes provinciales de datos que posibiliten una mayor oferta de servicios de telecomunicación.
- d) La realización de inversiones asociadas al funcionamiento operativo de los servicios de telex.

Infraestructuras de apoyo a la actividad económica

Mejora de la infraestructura hidráulica

Se contemplan dos tipos de actuaciones para corregir los desequilibrios existentes. La denominada «Mejora y ampliación de obras hidráulicas para abastecimiento de agua», que incidirá, especialmente, en garantizar y mejorar el abastecimiento, y la denominada «Acondicionamiento de cauces fluviales y mejora de regadíos», que posibilitará una más eficaz regulación de los ríos y una mejor utilización del recurso agua para usos productivos. En la primera merecen destacarse los proyectos de ampliación de la estación de agua potable de La Telva y de abastecimiento de Porriño y su polígono industrial. Dentro del segundo grupo, la actuación más notable es la mejora del canal de regadío de la margen izquierda del Valle de Lemos.

Dotación de equipamientos de formación

Las actuaciones a desarrollar, en este apartado, se dirigirán básicamente a la formación de mano de obra más cualificada, por un lado, y a la potenciación de enseñanzas técnicas, por otro. A estos efectos se contemplan tres tipos de acciones:

- Equipamiento de un centro piloto de formación profesional marítimo, situado en Villagarcía de Arosa.
- Creación y ampliación de centros de formación profesional (la acción primordial es la construcción y equipamiento de un centro en Narón, La Coruña).
- Creación de centros universitarios de estudios técnicos. Se ha previsto la construcción de las siguientes escuelas técnicas: Ingenieros Agrónomos, en Lugo; Informática e Ingenieros de Caminos, en La Coruña; Politécnica-Tecnología de Alimentos, en Orense; Ciencias del Mar, en Pontevedra (Vigo).

Dotación de equipamientos sanitarios

Esta medida, tendente a promocionar las acciones preventivas y sanitarias en las diversas áreas de la región, pretende, por una parte, potenciar la atención primaria en esta Comunidad Autónoma siguiendo las directrices de la reciente Ley General de Sanidad española —a tal fin se ha diseñado la acción «Construcción y equipamientos de centros de atención primarios»—, y por otra, atenuar determinados déficit puntuales en zonas urbanas, así como ciertas disparidades comarcales en la oferta de servicios hospitalarios, cometido que se les asigna a las acciones «Construcción y equipamientos básicos de centros de atención especializada» y «Adecuación y dotación de centros hospitalarios».

Respecto a la construcción y equipamientos de Centros de Salud pueden citarse los de las siguientes localidades: Fene, Narón y Ribeira, en La Coruña; Cervo-Burela y Vivero, en Lugo; Cortegada y Viana Do Bolo, en Orense; Bueu y Tui, en Pontevedra.

Dentro de la acción dirigida a la adecuación y dotación de centros hospitalarios hay que destacar las obras de ampliación y de equipamiento de los hospitales provinciales médico-quirúrgicos de Santiago de Compostela y Lugo. Por último, los proyectos más notables en el ámbito de centros de atención especializada son los del Hospital Comarcal de Verín y de los Hospitales Meixueiro y Xeral de Vigo.

Financiación del Programa

El volumen total de las inversiones contempladas asciende a 80.629,2 millones de pesetas durante el período 1990-1993 (ver cuadro IV.14). La contribución del FEDER es de 41.785,7 millones de pesetas (un 51,8%) mientras que la contribución pública nacional asciende a 38.843,3 millones de pesetas. De dicha cantidad, el 54,1% corresponde a la aportación de la Xunta de Galicia, el 32,9% a la Administración Central, siendo 5.048,9 millones de pesetas la realizada por las empresas públicas (RENFE y Telefónica).

El coste del subprograma relativo a la «Integración y articulación territorial», representa el 74,0% del importe del gasto público total del programa, ascendiendo la inversión correspondiente a carreteras al 70,6% del subprograma.

Para «Infraestructura de apoyo a la actividad económica», se destina el 25,5% del gasto público total del programa, aplicándose a dotación de equipamientos sanitarios el 46,9% de los recursos del subprograma, a la mejora de la infraestructuras hidráulicas el 29,4%, siendo el resto destinado a dotación de equipamientos educativos.

Las previsiones de financiación contemplan, también, los estudios preparatorios, seminarios y actuaciones de difusión del programa, que se agrupan en el epígrafe de Asistencia técnica, con unos gastos de 407,2 millones de ptas.

Cuadro IV.14
PROGRAMA OPERATIVO DE GALICIA (1990-93), RECURSOS FINANCIEROS
(Millones de pesetas)

	Administración Central	Comunidades Autónomas	Empresas Públicas	FEDER	Gasto Público Total
SUBPROGRAMA 1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIAL					
1.1. Carreteras	9.055,0	14.927,6	5.048,9	30.603,0	59.634,6
1.2. Ferrocarriles	5.479,2	14.217,6	0,0	22.436,5	42.133,3
	0,0	0,0	3.073,0	3.073,0	6.145,9
1.3. Aeropuertos	197,5	710,0	0,0	907,5	1.815,0
1.4. Puertos	2.823,0	0,0	0,0	2.823,0	5.646,0
1.5. Telecomunicaciones	553,3	0,0	1.975,9	1.363,0	3.894,4
SUBPROGRAMA 2. INFRAESTRUCTURA DE APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA					
2.1. Recursos Hidráulicos	3.725,8	5.923,2	0,0	10.938,3	20.587,4
2.2. Equipamientos Sanitarios	480,6	2.392,1	0,0	3.188,0	6.060,7
2.3. Equipamientos Educativos	452,6	1.495,4	0,0	2.922,0	4.870,0
ASISTENCIA TECNICA	2.792,6	2.035,7	0,0	4.828,3	9.657,7
	0,0	162,8	0,0	244,4	407,2
TOTAL GENERAL	12.780,8	21.013,6	5.048,9	41.785,7	80.629,2

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

CAPITULO V

LA GESTION DEL FEDER: BALANCE DE INTERVENCIONES EN EL PERIODO 1986-1989

V.1. EL FEDER COMO INSTRUMENTO DE LA POLITICA REGIONAL: CARACTERISTICAS DE SU GESTION

En el Capítulo I se definía al FEDER no sólo como el instrumento más específico de la política regional de la Comunidad Europea, sino también como un instrumento especialmente importante de la propia política regional española.

En efecto, la gestión del FEDER por parte de las autoridades nacionales, regionales y locales implicadas supone, en la práctica, la toma de decisiones y la puesta en marcha de actuaciones directamente vinculadas a sus estrategias de política regional. Ello es así, en primer lugar, porque el acceso a dicho Fondo está condicionado, especialmente y de forma muy estricta a partir de la Reforma de los fondos estructurales, a que su utilización venga asociada a actuaciones que respondan a criterios de finalidad regional. Por lo tanto, en último extremo, el FEDER no es sino una fuente financiera adicional para desarrollar actuaciones y realizar inversiones que respondan a objetivos de naturaleza regional.

El acceso a esta fuente financiera exige una serie de decisiones discrecionales que responden tanto a motivos estratégicos como al cumplimiento de diferentes normativas y compromisos nacionales y comunitarios. Así por ejemplo, y teniendo en cuenta que el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 1986 establece la posibilidad para las CC.AA. de conseguir financiación directa del FEDER, es preciso determinar qué parte del montante que corresponda cada año a España se distribuirá entre las Comunidades Autónomas y qué parte se reservará a la Administración Central. Una vez determinado este extremo, la distribución entre las distintas CC.AA. queda, como vimos en el Capítulo III, delimitada en los Marcos de Apoyo Comunitario. Es necesario, asimismo, determinar, a partir de un esquema de prioridades coherente con la estrategia regional establecida, cuales son los programas y proyectos para los que se va a solicitar financiación comunitaria, a qué territorios van a afectar, y cuales son las medidas de carácter sectorial que se van a incluir en los mismos. Es preciso,

por lo tanto, priorizar y seleccionar en el triple plano territorial, institucional y sectorial, la utilización de los fondos, teniendo presente, además, que dicha priorización y selección ha de ser coherente con las normativas, prioridades y criterios establecidos en los reglamentos comunitarios reguladores del FEDER y, a partir de 1989, en los Marcos de Apoyo Comunitarios establecidos para España por la CEE.

Esa labor se viene desarrollando desde el ingreso de España en la CEE, ya que, desde ese momento se ha tenido acceso al FEDER. A partir de 1989, como consecuencia de la puesta en marcha de la reforma de la política regional comunitaria y de que, según lo establecido en los MAC, España podría acceder hasta 1993 a un montante cercano al billón de pesetas, dicha labor tiene una importancia creciente. La gestión del FEDER en sentido amplio, que implica tanto la toma de decisiones como las mencionadas, como el trabajo de elaboración y coordinación de la presentación de solicitudes de ayudas, el seguimiento de la ejecución de proyectos y programas, la gestión de los cobros y pagos, etc, se constituye, por lo tanto, en un instrumento de la política regional del gobierno de especial importancia, que es necesario, además, coordinar con otros instrumentos de la política regional.

Los años 1988 y 1989 han sido de especial transcendencia en este terreno porque en ellos ha sido preciso realizar de manera simultánea una doble tarea. Por una parte, ha debido garantizarse una gestión adecuada que permitiera un flujo ininterrumpido de fondos a pesar de las incertidumbres y retrasos habidos por parte comunitaria, originados por la puesta en marcha de la reforma de los fondos estructurales. Ello obligó a presentar, durante 1988, un cuantioso número de proyectos y programas que permitieron solicitar un volumen de ayudas suficientes para cubrir los posibles créditos del FEDER correspondientes a 1989, al ser este un año durante el cual, y hasta que no estuvieran formalizados los MAC, no podían presentarse nuevos proyectos y programas. Así, a pesar de lo tardío de la aprobación de dichos MAC —formalmente el correspondiente a las regiones incluidas en el objetivo n.º 1 es el único aprobado en 1989—, se ha podido evitar un año de «vacío» y conseguir importantes compromisos de ayuda por parte comunitaria, hasta el punto de incrementarse éstos compromisos en más de un 60% respecto al año anterior. Por otra parte, además de la labor de preparación de los Planes de Desarrollo y Reversión Regional y de la negociación de los MAC, se ha realizado una intensa labor, en coordinación con las administraciones autonómicas, de preparación y puesta en marcha de las estructuras de funcionamiento que exige la nueva etapa abierta en la gestión del FEDER después de la reforma.

V.2. COMPROMISOS DEL FEDER EN EL PERIODO 1986-1989

En la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional como instrumento de la política regional, es muy importante la utilización y asignación que, a nivel regional, sectorial e institucional, se hace del montante de los recursos financieros recibidos de la CEE con cargo a dicho Fondo. A su vez, dicho montante depende de los compromisos de gasto asumidos por la Comunidad y de los ingresos obtenidos en concepto de liquidación de dichos compromisos de gasto.

Los compromisos financieros asumidos por la Comunidad con cargo al FEDER constituyen, por lo tanto, un elemento fundamental de referencia entre las distintas fases que atraviesa la gestión de las ayudas procedentes de este Fondo. En efecto, una vez aprobada una solicitud de financiación correspondiente a un proyecto, programa, etc., se genera un crédito de compromiso en el Presupuesto de la Comunidad, y ese es el momento en que se puede contar con esa ayuda, la cual pasa a engrosar la cuota que corresponde a España. Es también el momento en que, por lo que se refiere a la gestión interna del FEDER, tal compromiso se ha de inscribir, según su destino o destinatario, en las cuotas que se asignan a los distintos órganos y agentes inversores o a las diferentes Comunidades Autónomas.

En este epígrafe se comentará, fundamentalmente, un aspecto de especial importancia para el análisis de la gestión del FEDER como instrumento de la política regional, como es el referido a la distribución de las ayudas aprobadas y comprometidas entre las distintas regiones, entre los distintos agentes inversores y entre los distintos tipos de actuaciones que se cofinancian con cargo a dicho Fondo.

El cuadro V.1. refleja la distribución por Comunidades Autónomas de los montantes del FEDER comprometidos entre 1986 y 1989, recogiendo, además, el detalle correspondiente al último año. En el cuadro se refleja, asimismo, dicha distribución, distinguiendo entre los compromisos correspondientes a proyectos y a programas.

Como puede observarse, los compromisos totales netos en el período ascienden a 425.432,1 millones de pesetas, de los cuales 158.540,1 (un 37%) corresponden a 1989. Las actuaciones e inversiones a cofinanciar en Andalucía absorben la proporción más significativa del total de compromisos (el 32,8% descontando las «multiregionales» no distribuidas territorialmente). Castilla-La Mancha y Castilla y León concentran también proporciones muy significativas (13,8 y 11,7%, respectivamente). En conjunto, las nueve CC.AA. de menor renta por habitante (las actualmente incluidas en el Objetivo n.º 1) concentran el 90% de los compromisos netos en el conjunto del período considerado.

Los compromisos correspondientes a la cofinanciación de proyectos de inversión individualizados absorbían, en el conjunto del período, el 86,9 por ciento del total, y un 70,6 por ciento en 1989. Al representar los correspondientes a programas, respectivamente, el 13,1 y el 29,4 por ciento, se hace evidente el mayor peso que, en los primeros años de gestión del FEDER, han tenido los proyectos individuales. No obstante, para valorar en su exacta dimensión esta afirmación es preciso tener presentes dos hechos. En primer lugar, que es a partir de 1987, y fundamentalmente en 1988, cuando se empiezan a presentar programas. En segundo lugar, que los créditos de compromiso referentes a los programas se generan de manera diferente a la de los proyectos, al comprometerse la financiación de aquéllos por tramos anuales, y porque las anualidades posteriores a la primera sólo se comprometen en función de la propia ejecución del programa.

El cuadro V.2. refleja la distribución de las cantidades comprometidas en el período 1986/1989, atendiendo a los distintos tipos de agentes inversores cuyas actuaciones pueden cofinanciarse con cargo al FEDER (Departamentos ministeriales pertenecientes a la Administración Central, Comunidades Autónomas, empresas públicas, empresas privadas y Corporaciones Locales, fundamentalmente). Como se observa, para el total de los compromisos de crédito del período 1986-1989, la Administra-

Cuadro V.1
IMPORTE COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1989 Y EN EL PERIODO 1986-1989
Distribuidos por Comunidades Autónomas
(Millones de pesetas)

Regiones	Proyectos		Programas		Total comprometido		Descompromisos		Compromiso neto	
	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89
ANDALUCIA	36.340,9	125.374,9	4.091,6	5.415,6	40.432,5	130.990,5	267,9	4.098,9	40.164,6	126.891,6
ARAGON	1.406,1	4.748,1	—	2.508,0	1.406,1	7.256,1	—	187,0	1.406,1	7.069,1
ASTURIAS	13.307,0	26.593,0	518,2	3.850,2	14.025,2	30.443,2	—	2.257,0	14.025,2	28.186,2
CANARIAS	6.849,7	15.620,7	—	181,0	6.849,7	15.801,7	0,7	6,7	6.849,0	15.795,0
CANTABRIA	2.613,0	7.330,0	—	52,0	2.613,0	7.382,0	—	291,0	2.613,0	7.091,0
CASTILLA Y LEON	8.996,2	51.111,2	—	308,0	8.996,2	51.419,2	—	6.055,0	8.996,2	45.364,2
CASTILLA-LA MANCHA ..	9.706,7	50.756,7	3.396,7	4.595,7	13.103,4	55.352,4	912,8	1.918,8	12.190,6	53.433,6
C. VALENCIANA	3.701,6	14.308,6	—	58,0	3.701,6	14.366,6	85,6	124,6	3.616,0	14.242,0
CATALUNA	11.163,3	16.402,3	—	97,0	11.163,3	16.499,3	—	—	11.163,3	16.499,3
EXTREMADURA	3.999,1	22.114,1	—	110,0	3.999,1	22.224,1	—	301,0	3.999,1	21.923,1
GALICIA	8.751,4	26.599,4	—	997,0	8.751,4	27.596,4	66,0	415,0	8.685,4	27.181,4
MADRID	48,5	3.460,5	—	64,0	48,5	3.524,5	—	—	48,5	3.524,5
MURCIA	5.457,8	14.993,8	—	40,0	5.457,8	15.033,8	81,0	5.457,8	14.952,8	665,1
NAVARRA	295,1	630,1	—	35,0	295,1	665,1	—	—	295,1	665,1
PAIS VASCO	47,5	3.389,5	355,0	440,0	402,5	3.829,5	—	—	402,5	3.829,5
MULTIRREGIONALES	3,9	159,9	38.623,8	38.623,8	38.627,7	38.783,7	—	—	38.627,7	38.783,7
TOTAL	112.887,8	383.792,8	46.985,3	57.375,3	159.873,1	441.168,1	1.333,0	15.736,0	158.540,1	425.432,1

Fuente: Dirección General de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

Cuadro V.2
IMPORTE COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1989 Y EN EL PERIODO 1986-1989
Distribuidos por Centros Inversores
(Millones de pesetas)

Centros inversores	Proyectos		Programas		Total comprometido		Descompromisos		Compromiso neto	
	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89
MINISTERIOS	52.039,4	217.663,4	35.792,2	44.283,2	87.831,6	261.946,6	39,0	4.432,0	87.792,6	257.514,6
C. AUTONOMAS	47.581,4	117.120,4	—	1.899,0	47.581,4	119.019,4	985,9	1.301,9	46.595,5	117.717,5
E. PUBLICAS	13.171,3	45.960,3	—	—	13.171,3	45.960,3	305,6	9.365,6	12.865,7	36.594,7
E. PRIVADAS	—	1.572,0	—	—	0,0	1.572,0	2,5	636,5	(2,5)	935,5
C. LOCALES	95,7	516,7	355,0	355,0	450,7	871,7	—	—	450,7	871,7
VIARIOS	—	960,0	10.838,1	10.838,1	10.838,1	11.798,1	—	—	10.838,1	11.798,1
TOTAL	112.887,8	383.792,8	46.985,3	57.375,3	159.873,1	441.168,1	1.333,0	15.736,0	158.540,1	425.432,1

NOTA: Las cantidades que figuran entre paréntesis son negativas.
Fuente: Dirección General de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

ción Central y las Comunidades Autónomas absorben las proporciones más significativas (un 60 y un 27 por ciento respectivamente) seguidas a muy considerable distancia por las empresas públicas (un 8,6%). No obstante, a partir de 1987 y, fundamentalmente, de 1988, la cuota correspondiente a las Comunidades Autónomas está cobrando mayor relevancia, como pone de manifiesto el hecho de que, en 1989, dicha proporción haya alcanzado el 30%. Por otro lado, conviene aclarar que la escasa significación de los compromisos correspondientes a las actuaciones de las Corporaciones Locales se debe, en parte, a que hasta 1988 no comenzaron a cofinanciarse con FEDER las actuaciones inversoras de este tipo de agentes.

El cuadro V.3 recoge la distribución de los compromisos de crédito en función de los tres grandes ejes de actuación en que se pueden integrar los distintos tipos de actuaciones cofinanciables definidos en los actuales Marcos de Apoyo Comunitario. El eje «Integración y Articulación Territorial» incluye las actuaciones en materia de Transportes y Comunicaciones (carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, etc.). El eje «Industria, Artesanía y Servicios a las empresas» recoge la cofinanciación de regímenes de ayuda a las actividades productivas y de servicios, y el correspondiente a «Infraestructuras de Apoyo a la Actividad Económica» las actuaciones en materia de infraestructuras hidráulicas y energéticas, medio ambiente, I + D y equipamientos educativos y sanitarios.

Como puede observarse en dicho cuadro, en lo que se refiere al total de los compromisos netos para el conjunto del período 1986/89, las actuaciones a cofinanciar integradas en el eje «Integración y Articulación Territorial» absorben prácticamente el 75% del total. Por su parte, las incluidas en el eje «Infraestructuras de apoyo a la actividad económica» representan el 21%, mientras que los compromisos relativos a actuaciones en materia de ayudas a las actividades productivas y de servicios, únicamente el 3,2%. No obstante, ya en 1989, en el que han representado un 8%, éstas últimas han comenzado a adquirir una mayor significación, que se irá consolidando en los próximos años como consecuencia de la ejecución de lo establecido al respecto en los Marcos Comunitarios de Apoyo.

Los cuadros V.4 y V.5 reflejan el detalle de los compromisos establecidos en el año 1989 relacionando su distribución institucional por agentes inversores (Administración Central, Administraciones Autonómicas, Corporaciones Locales y Empresas Públicas) con la correspondiente a los ejes de desarrollo y tipo de actuaciones, definidos en los Marcos Comunitarios de Apoyo establecidos por la Comisión de la CEE para las regiones españolas incluidas en los Objetivos núms. 1 y 2, respectivamente (ver Capítulo III). En el cuadro V.5, además de los correspondientes al MAC para las regiones afectadas por el Objetivo núm. 2, se incluyen los compromisos respecto a las actuaciones en los territorios incluidos en el objetivo 5 b) y los relativos a los programas de iniciativa comunitaria y a las actuaciones en áreas no incluidas en ningún objetivo. Esta presentación permite un más fácil seguimiento de la ejecución de los MAC, además de ofrecer una visión integrada del estado de los compromisos por tipo de actuación y agentes inversores.

Cuadro V.3
IMPORTE COMPROMETIDOS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA EN 1989 Y EN EL PERIODO 1986-1989

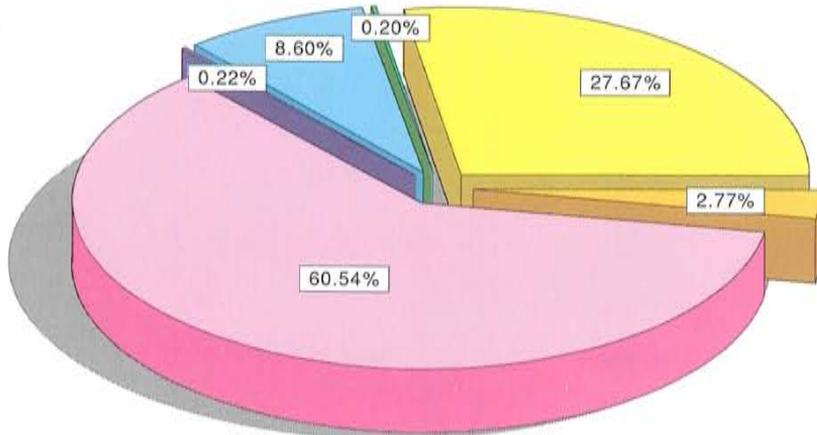
Distribuidos por Ejes de Desarrollo
(Millones de pesetas)

Ejes de Desarrollo	Proyectos		Programas		Total comprometido		Descompromisos		Compromiso neto	
	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89	1989	1986-89
Integración y articulación territorial	79.051,5	271.954,5	43.321,5	50.073,5	122.373,0	322.028,0	1.330,5	8.720,5	121.042,5	313.307,5
Industria, artesanía y servicios a las empresas	12.306,8	13.878,8	680,4	680,4	12.987,2	14.559,2	2,5	636,5	12.984,7	13.922,7
Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas	19.487,0	91.166,0	2.425,7	5.301,7	21.912,7	96.467,7		6.185,0	21.912,7	90.282,7
Varios	2.042,5	6.793,5	557,7	1.319,7	2.600,2	8.113,2		194,0	2.600,2	7.919,2
TOTAL	112.887,8	383.792,8	46.985,3	57.375,3	159.873,1	441.168,1	1.333,0	15.736,0	158.540,1	425.432,1

Fuente: D.G. de Planificación (Ministerio de Economía y Hacienda).

FEDER : COMPROMISOS NETOS HASTA 31/12/89

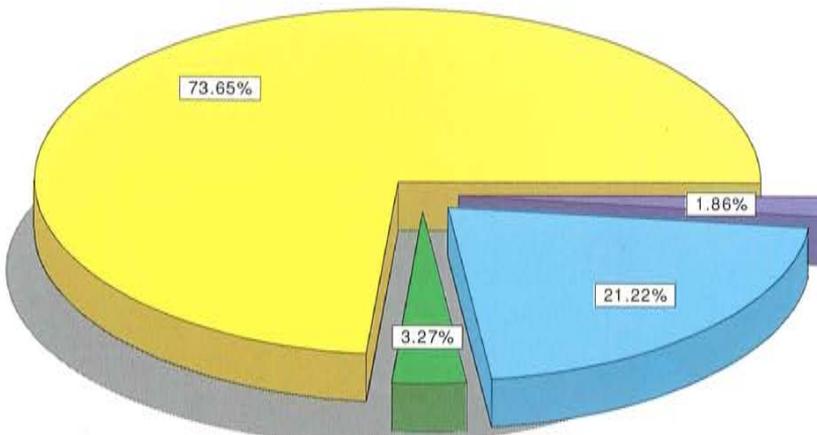
(Distribución por centros inversores)



- Ministerios
- Varios
- Comunidades Autónomas
- Corporaciones Locales
- Empresas Públicas
- Empresas Privadas

FEDER : COMPROMISOS NETOS HASTA 31/12/89

(Distribución por grandes ejes de actuación)



- Integración y Articulación territorial
- Industria, artesanía y servicios a las empresas
- Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas
- Varios

Cuadro V.4

SEGUIMIENTO DEL M.A.C. DEL OBJETIVO N.º 1. COMPROMISOS DEL F.E.D.E.R. EN 1989

Incluye proyectos y programas

(Millones de pesetas)

Ejes de desarrollo	Administración Central	Empresas Públicas	Corporaciones Locales	Total Plurirregional	Administración Autonómica	Total
1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIAL	71.342,1	660,4	125,9	72.128,4	27.808,4	99.936,8
1.1. Autop. autovías y carreteras	53.971,5	0,0	125,9	54.097,4	26.437,6	80.535,0
1.2. Ferrocarriles	4.272,9	660,4	0,0	4.933,3	395,8	5.329,1
1.3. Puertos	110,0	0,0	0,0	110,0	975,0	1.085,0
1.4. Aeropuertos	4.276,7	0,0	0,0	4.276,7	0,0	4.276,7
1.5. Vías navegables	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.6. Otros medios de transporte	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.7. Telecomunicaciones	8.711,1	0,0	0,0	8.711,1	0,0	8.711,1
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	243,0	12.148,5	257,5	12.649,0	139,9	12.788,9
2.1. Ayudas a la industria y artesanía	243,0	12.134,5	12,5	12.390,0	83,4	12.473,4
2.2. Ayudas a los servic. a las empresas	0,0	0,0	0,0	0,0	12,5	12,5
2.3. Desarrollo Local	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.4. Zonas industriales y artesanales	0,0	14,0	245,0	259,0	44,0	303,0
3. TURISMO	65,0	0,0	55,0	120,0	79,0	199,0
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	65,0	0,0	55,0	120,0	65,0	185,0
3.2. Valoración recursos culturales de interés turísticos	0,0	0,0	0,0	0,0	14,0	14,0
4. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	0,0	0,0	0,0	0,0	196,2	196,2
4.1. Mejora de las condic. de producción	0,0	0,0	0,0	0,0	196,2	196,2
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Cuadro V.4 (continuación)

Ejes de desarrollo	Administración Central	Empresas Públicas	Corporaciones Locales	Total Plurirregional	Administración Autonómica	Total
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	6.708,7	461,9	999,9	8.539,8	13.201,5	21.372,1
5.1. Agua	4.537,6	0,0	260,8	4.798,4	4.926,2	9.724,6
5.2. Energía	930,1	433,7	702,9	2.435,9	499,2	2.565,9
5.3. Protec. y mej. del Medio Ambiente	1.240,9	0,0	36,2	1.277,3	7.762,0	9.039,3
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,0	28,2	0,0	28,2	14,1	42,3
5.5. Equipamientos de formación	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5.6. Equipamiento de sanidad	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS ..	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.1. Medid. rel. con ejes de desarrollo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.2. Medidas multiaxiales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1, R 4255/88	0,0	0,0	0,0	-0,0	0,0	0,0
6.4. Ídem en apartado 2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPANAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMACION	0,0	0,0	0,0	0,0	23,8	23,8
8. TOTAL	78.358,8	13.168,0	1.438,3	93.437,2	41.647,3	134.715,3

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.5
COMPROMISOS DEL F.E.D.E.R. CORRESPONDIENTES A LOS OBJETIVOS NUMS. 2 Y 5b) Y A LAS ACCIONES FUERA DE OBJETIVO, EN 1989
(Millones de pesetas)

Ejes de desarrollo	Administración Central	Empresas Públicas	Corporaciones Locales	Total Plurirregional	Administración Autonómica	Total
1. Creación y desarrollo de actividades productivas	0,00	0,00	48,30	48,30	130,00	178,30
2. Protección y mejora del medio ambiente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipos de formación	0,00	0,00	0,00	0,00	1.823,80	1.823,80
4. Mejora de la red de comunicaciones	6.002,50	377,90	47,40	6.427,80	7.143,20	13.571,00
5. Medidas de preparación, evaluación y seguimiento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL INICIATIVAS NACIONALES	6.002,50	377,90	95,70	6.476,10	9.097,00	15.573,10
PROGRAMAS COMUNITARIOS	1.538,80	23,00	398,00	1.959,80	110,30	2.070,10
STAR	1.296,70	0,00	0,00	1.296,70	0,00	1.296,70
VALOREN	242,10	23,00	43,00	308,10	110,30	418,40
RESIDER	0,00	0,00	355,00	355,00	0,00	355,00
RENAVAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL GENERAL DEL M.A.C. OBJETIVO 2	7.541,30	400,90	493,70	8.435,90	9.207,30	17.643,20
ACCIONES OBJETIVO 5B	320,40	2,00	44,90	367,30	12,80	380,10
STAR	298,90	0,00	0,00	298,90	0,00	298,90
VALOREN	21,50	2,00	44,90	68,40	12,80	81,20
ACCIONES FUERA DE OBJETIVO	7.128,10	5,90	0,40	7.134,40	0,00	7.134,40
STAR	82,40	0,00	0,00	82,40	0,00	82,40
VALOREN	4,60	5,90	0,40	10,90	0,00	10,90
PNIC AUTOVÍAS	7.037,20	0,00	0,00	7.037,20	0,00	7.037,20
OTROS	3,90	0,00	0,00	3,90	0,00	3,90
TOTAL REGION	14.989,80	408,80	539,00	15.937,60	9.220,10	25.157,70

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

V.3. PAGOS DEL FEDER EN EL PERIODO 1986-1989

Los cuadros V.6 y V.7 y V.8 recogen la distribución por Comunidades Autónomas, agentes inversores y grandes ejes de actuación de los pagos realizados en dicho período, en concepto de liquidación de los compromisos de gasto con cargo al FEDER contraídos en el mismo. Se reflejan, también, en los mencionados cuadros, las cifras correspondientes a dichos compromisos a efectos de ofrecer una visión conjunta de ambos aspectos (3).

Como se aprecia en el cuadro V.6, el total de los pagos del FEDER realizados durante el período 1986/89 ha ascendido a 273.989,1 millones de pesetas, de los cuales un 42 por ciento han tenido lugar en el año 1989.

Siguiendo un criterio de distribución territorial, las actuaciones cofinanciadas correspondientes a Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Asturias son las que han absorbido proporciones mayores de dichos pagos (28.5, 13.3, 10.1 y 6.9 por ciento respectivamente) durante el conjunto del período.

Cuadro V.6
INTERVENCIONES DEL FEDER EN ESPAÑA
DISTRIBUIDAS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
(Millones de pesetas)

Regiones	Compromisos Brutos		Pagos	
	1989	1986-89	1989	1986-89
ANDALUCIA	40.432,5	130.990,5	24.365,7	78.238,1
ARAGON	1.406,1	7.256,1	599,0	2.439,0
ASTURIAS	14.025,2	30.443,2	10.625,9	19.153,0
CANARIAS	6.849,7	15.801,7	2.091,7	8.939,0
CANTABRIA	2.613,0	7.382,0	155,4	3.245,4
CASTILLA Y LEON	8.996,2	51.419,2	7.147,0	27.698,2
CASTILLA-LA MANCHA	13.103,4	55.352,4	11.508,6	36.616,4
C. VALENCIANA	3.701,6	14.366,6	5.847,1	9.623,8
CATALUÑA	11.163,3	16.499,3	1.398,4	3.733,2
EXTREMADURA	3.999,1	22.224,1	4.821,9	17.151,0
GALICIA	8.751,4	27.596,4	5.586,8	17.102,6
MADRID	48,5	3.524,5	1.601,4	2.068,6
MURCIA	5.457,8	15.033,8	2.093,8	8.878,3
NAVARRA	295,1	665,1	305,9	305,9
PAIS VASCO	402,5	3.829,5	2.033,3	2.033,3
MULTI-REGIONALES	38.627,7	38.783,7	35.475,1	36.763,3
TOTAL	159.873,1	441.168,1	115.657,0	273.989,1

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

(3) Es de interés tener presente que dicha visión no permite comparar simplemente las cifras de compromisos y pagos de un mismo período, toda vez que una parte muy significativa de los primeros corresponde a actuaciones plurianuales y que los pagos de un período pueden corresponder a compromisos de otros.

Atendiendo a la distribución por agentes inversores, los pagos del FEDER correspondientes a las actuaciones desarrolladas por los Departamentos ministeriales de la Administración central representan un 59,3 por ciento del total en el conjunto del período, mientras que los relativos a las de las CC.AA. y empresas públicas supusieron el 28,8 y 8,9 por ciento, respectivamente. Es de destacar, no obstante, que en el año 1989, la parte correspondiente a las Comunidades Autónomas ya ha representado un 43 por ciento del total. Asimismo, dicho año es el primero en que se efectúan pagos correspondientes a actuaciones de las Corporaciones Locales con financiación del FEDER.

Cuadro V.7
INTERVENCIONES DEL FEDER EN ESPAÑA
DISTRIBUIDAS POR CENTROS INVERSORES

(Millones de pesetas)

Centros inversores	Compromisos Brutos		Pagos	
	1989	1986-89	1989	1986-89
MINISTERIOS	87.831,6	261.946,6	53.828,6	162.483,7
C. AUTONOMAS	47.581,4	119.019,4	49.741,4	79.276,6
E. PUBLICAS	13.171,3	45.960,3	7.954,0	24.425,0
E. PRIVADAS	—	1.572,0	568,7	833,5
C.LOCALES	450,7	871,7	129,8	129,8
VARIOS	10.838,1	11.798,1	3.434,5	6.840,5
TOTAL	159.873,1	441.168,1	115.657,0	273.989,1

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.8
INTERVENCIONES DEL FEDER EN ESPAÑA
DISTRIBUIDAS POR GRANDES EJES DE ACTUACION

(Millones de pesetas)

EJES DE ACTUACION	Compromisos Brutos		Pagos	
	1989	1986-89	1989	1986-89
Integración y articulación territorial	122.373,0	322.028,0	87.338,2	199.618,4
Industria, artesanía y servicios a las empresas Infraestructuras de apoyo a las actividades eco- nómicas	12.987,2	14.559,2	1.488,7	1.488,7
.....	21.912,7	96.467,7	21.404,6	64.411,8
Varios	2.600,2	8.113,2	5.425,5	8.470,2
TOTAL	159.873,1	441.168,1	115.657,0	273.989,1

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Por grandes ejes de actuación, las inversiones correspondientes a las medidas incluidas en el eje «Articulación e integración territorial» han absorbido el 72,8 por ciento de los pagos del FEDER entre 1986 y 1989, siendo en este último año cuando han comenzado a producirse pagos referidos a compromisos de cofinanciación para actuaciones en materia de ayudas a las inversiones en industria, artesanía y servicios a las empresas.

V.4. LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS CON FINANCIACION DEL FEDER

Como se ha visto en el capítulo IV, entre las distintas formas a través de las cuales se canaliza la cofinanciación comunitaria con cargo al FEDER, los programas revisten una importancia destacada. A partir de la nueva reglamentación de los Fondos estructurales europeos, esa importancia se ve espectacularmente reforzada al contemplarse los denominados Programas Operativos como principal forma de intervención. Por ello, resulta de interés reflejar de manera específica las cifras más relevantes relativas a las previsiones y a la ejecución financiera de los Programas.

Los cuadros V.9 y V.10 ofrecen una visión de conjunto del componente financiero de los programas presentados a la Comisión de la CEE y de la ejecución de los que están ya aprobados y en funcionamiento.

El cuadro V.9 refleja la distribución temporal de las ayudas del FEDER contempladas en los programas presentados hasta el 31/12/1989. Como se observa, el total de las ayudas del FEDER para la cofinanciación de los Programas presentados hasta la mencionada fecha asciende a 372.816 millones de pesetas. Las correspondientes a los programas ya aprobados ascienden a 171.449 millones de pesetas.

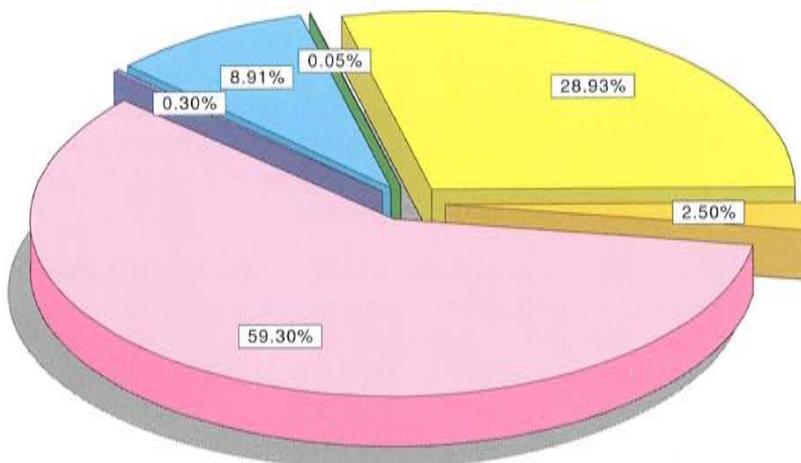
Como también se puede apreciar, en los años 1989, 1990 y 1991 se concentra prácticamente el 75% de la financiación del FEDER prevista para el conjunto de los programas presentados, al tratarse de los años en que coincide la finalización de los que primero se iniciaron, con el comienzo de los presentados en fechas más tardías.

En el cuadro V.10 se recoge la situación a 31 de diciembre de 1989 de los compromisos y pagos. Para interpretar adecuadamente las cifras contenidas en los cuadros V.9 y V.10, es preciso tener en cuenta lo siguiente:

- a) Cuando se aprueba, mediante una Decisión, la ayuda del FEDER para un Programa (al igual que para cualquier proyecto individual plurianual) la Comisión contrae el compromiso presupuestario para el pago de la primera anualidad y solo de ella. A partir de esa fecha, de acuerdo con los nuevos reglamentos estructurales, se inicia el trámite para la transferencia al Estado miembro del 50%, como máximo, de esa primera anualidad.
- b) Los sucesivos pagos de la cofinanciación FEDER se efectúan mediante la solicitud correspondiente. El segundo anticipo, que podrá llegar hasta el 80% de la anualidad, se transfiere cuando el órgano gestor del programa pueda certificar un gasto público elegible que sea igual o superior a la mitad de la cantidad recibida como primer anticipo. El cierre de la primera anualidad, es decir, el 20% restante, se podrá solicitar cuando se haya certificado inversión pública por un importe igual o superior a lo previsto para la primera anualidad del programa.

FEDER : PAGOS REALIZADOS HASTA 31/12/89

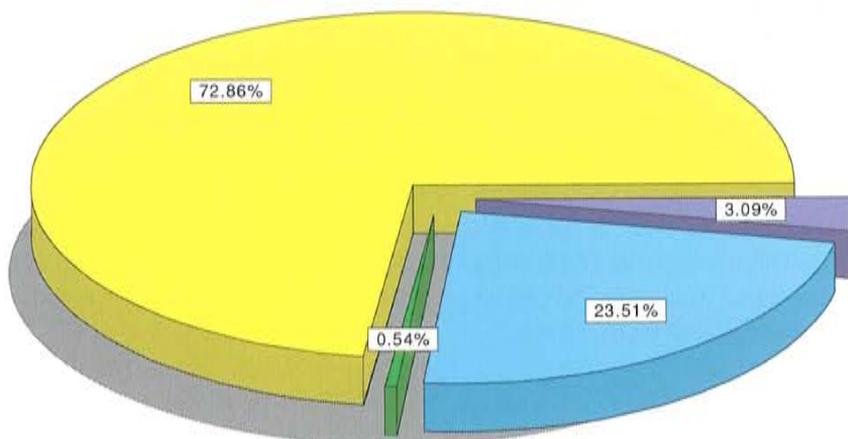
(Distribución por centros inversores)



Comunidades Autónomas	79.276,6	Empresas Privadas	833,5
Corporaciones Locales	129,8	Ministerios	162.483,7
Empresas Públicas	24.425,0	Varios	6.840,5

FEDER : PAGOS REALIZADOS HASTA 31/12/89

(Distribución por grandes ejes de actuación)



Integración y Articulación territorial	199.618,4
Industria, artesanía y servicios a las empresas	1.488,7
Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas	64.411,8
Varios	8.470,2

- c) Antes de cerrar la primera anualidad se puede solicitar el primer anticipo del 50% de la segunda anualidad del programa. Al concederlo, la Comisión contrae el compromiso para esa anualidad. Para ello, es preciso certificar el haber realizado un gasto público del conjunto del programa, equivalente o superior al 60% de lo previsto para la primera anualidad. Toda cantidad certificada que exceda de ese 60% sirve para justificar la solicitud del pago del segundo anticipo de la segunda anualidad. El exceso certificado sobre ese 60% debe ser igual o superior a la mitad del primer anticipo de esta segunda anualidad. Para la tercera y sucesivas anualidades el procedimiento es similar, teniendo en cuenta que en ningún caso se puede abrir la tercera anualidad sin haber cerrado antes la primera.
- d) Consecuencia de todo ello es que no siempre coinciden los compromisos de pago con las anualidades previstas en el plan financiero del programa. A veces sucede que en un mismo año natural coinciden pagos de más de una anualidad del programa. Cabe señalar, por otra parte, que la apertura de nuevas anualidades (es decir, el compromiso correspondiente y la posibilidad de hacer la solicitud del primer anticipo) está también condicionada por el equilibrio en la ejecución de las diversas acciones contenidas en el programa.

Como se ha señalado anteriormente, en el cuadro V.10 aparecen los compromisos correspondientes a los programas aprobados hasta el 31 de diciembre de 1989. De hecho, la ayuda total que se comprometerá finalmente para cada programa será muy superior, porque hay programas con un período de ejecución de cinco años y otros de tres años. Los cuatro primeros programas tienen comprometidas dos anualidades; el resto, aprobados en 1989, solo tienen comprometida su primera anualidad. Los programas STAR y VALOREN, aprobados a finales de 1987, sólo pudieron ver comprometida su segunda anualidad en el año 1989.

El incremento de los compromisos en 1989 se debe tanto a la aprobación de nuevos programas, como al hecho de encontrarse en plena ejecución los anteriores. El incremento de los pagos en dicho año obedece, además de a la mencionada razón, a que los primeros anticipos en los años 1987 y 1988 eran del 40% (en lugar del 50%) de cada anualidad.

Es de destacar, por último, que los 46.985,3 millones de pesetas comprometidos en forma de programas en 1989 representan el 29% de todos los compromisos del año. Por su parte, los 43.491,0 millones de pesetas recibidos en 1989 para los programas representan el 38% del total de los fondos recibidos del FEDER en ese mismo año.

Como se aprecia en el cuadro V.10, durante 1989 se encuentran en ejecución ocho programas de intervención en territorio español. Algunos de ellos son programas comunitarios porque afectan a regiones de distintos países de la Comunidad, como los programas STAR, VALOREN y RESIDER. Otros obedecen a razones de política nacional y contribuyen a determinados objetivos mediante un conjunto coherente de acciones de carácter plurianual. Son los Programas de Asturias, Autovías, Almería-Levante y Ciudad Real. En cuanto a la ejecución de estos programas puede destacarse, de forma muy sucinta, lo siguiente:

El *PNIC de Autovías* comprende 39 tramos de carretera, de los que 26 se encuentran en ejecución, y algunos de ellos se abrirán al tráfico en 1990. Otros 11 tramos están en fase de licitación, la mayoría de los cuales se contratarán en marzo de 1990. La obra certificada es únicamente el 70% de lo previsto hasta finales de 1989, aunque este retraso sobre el ritmo de inversiones previsto en el programa será recuperado a lo largo de 1990.

Transcurrida la mitad del período de vigencia del *Programa STAR*, la cartera de demandas de ayuda para proyectos se puede considerar aceptable en relación con las previsiones, existiendo cierto retraso en cuanto a las acciones relacionadas con el fomento de la oferta y la demanda de Servicios Avanzados de Telecomunicaciones. No obstante, el gasto público comprometido es considerablemente menor, situándose alrededor del 28% a finales de 1989, en comparación con el gasto total previsto.

El nivel de presupuesto comprometido hasta finales de 1989 en el *Programa VALOREN* se puede considerar satisfactorio, pues alcanza el 78,25% de lo previsto, aunque presenta notables diferencias entre Comunidades Autónomas. Las tres Áreas Técnicas de que consta el Programa (Recursos Energéticos Locales, Utilización Racional de la Energía y Promoción) también han tenido grados de realización diferentes, destacando el Área de Utilización Racional de la Energía, cuyo porcentaje asciende a 132,31.

El *PNIC de Asturias* tiene un grado de ejecución desigual en sus distintas acciones. La correspondiente a Infraestructuras Industriales está prácticamente finalizada, mientras que en Infraestructuras de Servicios sólo se han iniciado las obras. Otras actividades, como Infraestructuras Turísticas, se realizan al ritmo previsto. Se solicitará una modificación de la Decisión de la Comisión tanto en su valoración, que debe pasar de 12.310,8 millones a 18.656 millones de pesetas, como en cuanto a su plazo, que deberá prolongarse del año 1991 a 1993 en la acción de Saneamiento de Cuencas Fluviales. La Infraestructura Vial, que es la actividad principal del programa, aunque con algún retraso por su envergadura, se desarrolla a buen ritmo.

En el programa de intervención *RESIDER de Asturias*, se han acometido durante su primer año las acciones de acondicionamiento de espacios deteriorados, promoción de la innovación en la industria y servicios, acceso de las PYME al capital-riesgo, análisis sectoriales, ayudas a PYMES, e infraestructuras, que es la acción más importante que comprende la aportación de suelo industrial y la ampliación del Muelle de Raíces.

Aunque el *Programa RESIDER del País Vasco* fue aprobado en 1989, su período de ejecución comprende los años 1988 a 1990, por lo que, al finalizar el año 1989, se encontraba ya bastante avanzada su realización, aunque sin alcanzar el 60% de lo previsto para ese momento. La creación del Centro de Empresas se ha visto retrasada por problemas urbanísticos. Otras acciones han rebasado las previsiones de ejecución y se espera que al final de 1990 esté efectivamente realizado el total el gasto público previsto.

Han comenzado casi todas las acciones del *Programa Operativo de Almería-Levante*, aprobado en octubre de 1989. Algunas acciones tienen previsto su inicio a principios de 1990, en tanto que otras,

como la presa de Cuevas de Almanzora y los abastecimientos a los núcleos de Alquíán y Cabo de Gata, están prácticamente finalizadas.

El *Programa Operativo para la Zona Sur y Occidental de la Provincia de Ciudad Real* fue aprobado en octubre de 1989 y afecta a 79 municipios de esa provincia. La mayoría del gasto corresponde a infraestructuras, estando aún en la fase de adjudicación de las contrataciones o de expropiación de terrenos. En algunos casos han comenzado las obras.

Cuadro V.9
**PLAN DE FINANCIACION DE LAS AYUDAS DEL FEDER PARA LOS PROGRAMAS
 PRESENTADOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1989**

(Millones de pesetas)

PROGRAMAS	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	TOTAL
APROBADOS:								
STAR	1.644,1	10.389,0	10.273,1	7.111,2	1.171,1	—	—	30.588,5
VALOREN	1.528,1	2.831,6	4.558,4	4.403,2	1.973,0	—	—	15.294,3
PNIC-ASTURIAS	600,5	2.577,6	6.295,5	5.531,4	5.380,4	—	—	20.385,4
PNIC-AUTOVIAS	—	4.039,3	25.403,2	24.271,5	11.382,5	2.779,6	—	67.876,1
P.O. ALMERIA-LEVANTE	—	—	4.091,6	8.522,7	8.296,0	2.892,5	—	23.802,8
P.O. CIUDAD REAL	—	—	3.396,7	2.437,7	2.162,5	2.062,0	—	10.058,9
RESIDER PAIS VASCO	—	355,0	914,1	383,6	—	—	—	1.652,7
RESIDER ASTURIAS	—	—	518,2	802,4	469,8	—	—	1.790,4
SUBTOTAL	3.772,7	20.192,5	55.450,8	53.463,7	30.835,3	7.734,1	—	171.449,1
PENDIENTES DE APROBACION:								
POI SALAMANCA-ZAMORA	—	—	6.286,5	8.504,4	7.731,0	6.790,8	6.794,0	36.107,1
POI ZONA LA MANCHA	—	—	4.339,6	6.259,6	5.677,6	3.892,6	3.468,8	23.638,2
POI DE LA I. DE LA GOMERA	—	—	1.033,8	1.259,5	1.528,3	1.431,0	1.122,4	6.375,0
P.O. GALICIA	—	—	—	7.083,4	11.078,6	12.528,5	11.095,3	41.785,7
P.O. DEL PAIS VASCO	—	—	4.700,0	6.251,0	7.303,0	—	—	18.254,0
P.O. TRANSFRONTERIZO HISPANO-PORTU- GUES (1)	—	—	10.245,0	17.031,0	14.419,0	16.131,0	17.381,0	75.207,0
SUBTOTAL	—	—	26.604,9	46.388,8	47.737,5	40.773,9	39.861,5	201.367,0
TOTAL	3.772,7	20.192,5	82.055,7	99.852,5	78.572,8	48.508,0	39.861,5	372.816,1

(1) Parte correspondiente a España.

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.10
INTERVENCIONES DEL FEDER EN ESPAÑA DISTRIBUIDAS POR PROGRAMAS DE ACTUACION (AL 31-XII-89)
(Millones de pesetas)

PROGRAMAS	COMPROMISOS			PAGOS				
	1987	1988	1989	TOTAL	1987	1988	1989	TOTAL
	STAR	1.644,1	—	10.389,0	12.033,1	667,7	—	8.894,4
VALOREN	1.528,4	—	2.831,6	4.360,0	620,5	—	1.980,7	2.601,2
PNIC-ASTURIAS	600,5	2.577,6	—	3.178,1	240,2	1.271,2	1.151,1	2.662,5
PNIC-AUTOVIAS	—	4.039,3	25.403,2	29.442,5	—	—	24.575,3	24.575,3
P.O. ALMERIA-LEVANTE	—	—	4.091,6	4.091,6	—	—	2.035,3	2.035,3
P.O. CIUDAD REAL	—	—	3.396,7	3.396,7	—	—	1.689,8	1.689,8
RESIDER PAIS VASCO	—	—	355,0	355,0	—	—	169,1	169,1
RESIDER ASTURIAS	—	—	518,2	518,2	—	—	195,5	195,5
TOTAL	3.773,0	6.616,9	46.985,3	57.375,2	1.528,4	1.271,2	40.691,4	43.491,0

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

CAPITULO VI

EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL: EVOLUCION Y REFORMA

VI.1. EL FCI: SU EVOLUCION Y PROBLEMATICA

En el capítulo I se describían tanto el origen como las características esenciales de este instrumento de la política regional. También se hacía una breve referencia a cuál había sido su evolución y su distribución entre Comunidades Autónomas durante el período que ha mediado entre su puesta en vigor y 1989.

A este respecto se aludía, como se recordará, a que si bien durante una primera etapa el Fondo había cumplido eficientemente sus objetivos compensadores, a partir de 1986 alguna de las regiones más retrasadas estaban empezando a perder cuota en el reparto del mismo mientras que, por el contrario, algunas de las más desarrolladas la estaban ganando. Como es lógico, esta tendencia, sin que ello signifique que el FCI no haya jugado un cierto papel redistribuidor (el fondo por habitante de la C.A. con menor renta per cápita, Extremadura es aproximadamente cinco veces superior al de Baleares), manifiesta una pérdida de eficacia del Fondo en relación a su función de factor corrector de desequilibrios territoriales.

En este capítulo se profundizará en el análisis de esta problemática, describiendo sus principales causas y las posibles alternativas a adoptar.

En lo que se refiere a la evolución experimentada por el FCI y su reparto pueden distinguirse dos fases:

- El período 1983-1986, en el que el FCI tiene un carácter claramente redistributivo. Se caracteriza, entre otros rasgos, porque por término medio, el 70 por 100 del mismo se dirige hacia las siete Comunidades menos desarrolladas (Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla-León, Murcia y Canarias) que concentran el 45 por 100 de la población y generan el 35 por 100 de la Renta Nacional. (Ver cuadro VI.1).
- Un segundo período, 1987-1989, en el que el FCI tiene un carácter menos redistributivo que en el anterior. En esta etapa las siete Comunidades con menor nivel de renta reciben en torno

al 65 por 100 del Fondo, acentuándose además esta pérdida de efecto redistributivo a lo largo del tiempo. (Ver cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
PORCENTAJE DE PARTICIPACION
EN EL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

COMUNIDAD	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
ANDALUCIA	26,84	27,74	27,73	26,90	25,36	24,43	23,21
ARAGON	2,25	2,50	2,46	2,35	2,17	1,92	1,99
ASTURIAS	2,29	2,17	2,16	2,13	2,45	2,31	2,22
BALEARES	1,06	1,07	0,85	0,80	0,83	0,68	0,72
CANARIAS	6,74	5,34	4,68	4,60	5,09	5,79	5,47
CASTILLA Y LEON	8,85	9,19	9,33	9,45	9,02	7,60	7,50
CASTILLA-LA MANCHA	6,58	6,78	7,60	7,57	7,51	7,15	7,00
CATALUÑA	7,85	8,34	8,60	7,47	7,13	9,77	11,12
EXTREMADURA	7,64	7,67	7,17	8,51	8,01	6,20	5,93
GALICIA	10,67	10,19	10,61	10,65	10,91	10,78	10,66
MURCIA	2,04	2,12	2,17	2,01	1,92	2,17	2,36
NAVARRA	0,64	0,66	0,67	0,71	0,71	0,65	0,68
VALENCIA	5,87	5,98	5,27	5,95	6,21	6,28	6,28
PAIS VASCO	3,36	3,20	3,54	3,66	5,27	6,98	7,44
MADRID	5,73	5,44	5,34	5,38	5,52	5,72	5,81
RIOJA	0,34	0,33	0,34	0,35	0,33	0,30	0,30
CANTABRIA	0,77	0,82	0,88	0,93	0,94	0,80	0,82
CEUTA	0,24	0,23	0,31	0,32	0,34	0,26	0,27
MELILLA	0,24	0,23	0,29	0,26	0,28	0,21	0,22
TOTALES	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

El resultado de este proceso es que si bien sigue existiendo una correlación negativa alta entre la posición relativa que ocupa cada Comunidad en función de su renta por habitante respecto a la ocupada según el FCI per cápita que recibe, dicha correlación ha ido disminuyendo con el paso del tiempo a partir de 1986.

Las conclusiones antes expuestas deben matizarse cuidadosamente para poder ofrecer una valoración correcta de las mismas ya que la renta por habitante no es el único indicador de nivel de desarrollo o problemática regional, y ello es coherente con la explicitación de variables que se utilizan en la actual Ley del FCI a la hora de repartir el mismo entre los diferentes territorios. Concretamente en la Ley del FCI, éste se reparte con las siguientes ponderaciones y criterios:

- Un 70 por 100 se distribuye de forma inversamente proporcional a la renta por habitante, que se pondera por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por

la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

- Un 20 por 100 de forma directamente proporcional al saldo migratorio. La variable migratoria se define por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. Tomando valor cero las Comunidades cuyo saldo sea positivo, distribuyéndose exclusivamente entre las restantes.

Cuadro VI.2
COMPARACION ENTRE LA RENTA PER-CAPITA Y EL FONDO PER-CAPITA

1987

(Pesetas)

COMUNIDADES	RENTA PER-CAPITA	FONDO PER-CAPITA
BALEARES	754.921 (1)	2.064 (14)
PAIS VASCO	696.871 (2)	3.476 (8)
RIOJA	696.322 (3)	1.843 (16)
NAVARRA	674.101 (4)	1.951 (15)
MADRID	641.323 (5)	1.644 (18)
CATALUÑA	636.261 (6)	1.683 (17)
ARAGON	610.229 (7)	2.576 (11)
CANTABRIA	600.213 (8)	2.559 (12)
ASTURIAS	597.198 (9)	3.080 (9)
COMUNIDAD VALENCIANA	544.919 (10)	2.372 (13)
CASTILLA Y LEON	541.204 (11)	4.924 (7)
MURCIA	505.039 (12)	2.769 (10)
CANARIAS	485.346 (13)	5.086 (6)
GALICIA	472.986 (14)	5.442 (4)
CASTILLA-MANCHA	439.870 (15)	6.369 (3)
ANDALUCIA	422.428 (16)	5.421 (5)
CEUTA Y MELILLA	390.017 (17)	7.354 (2)
EXTREMADURA	331.873 (18)	10.502 (1)
MEDIA	549.644	3.712

NOTA: — Se utiliza por renta el VAB a coste de los factores, del año 1.983.

— En el VAB media nacional se incluye el VAB extra regional.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

- Un 5 por 100, en forma directamente proporcional a las diferencias de la tasa de paro existente. La variable de paro expresa las diferencias entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. Se computan solamente las Comunidades cuya tasa de paro se sitúa por encima de la media, tomando valor cero las restantes.
- El 5 por 100 restante se distribuye en forma directamente proporcional a la superficie de cada territorio.
- El hecho insular, que actúa como factor corrector de los anteriores.

Cuadro VI.3
COMPARACION ENTRE LA RENTA PER-CAPITA Y EL FONDO PER-CAPITA

1988

(Pesetas)

COMUNIDADES	RENDA PER-CAPITA	FONDO PER-CAPITA
BALEARES	881.695 (1)	1.534 (18)
RIOJA	787.464 (2)	1.784 (17)
PAIS VASCO	758.370 (3)	4.931 (7)
NAVARRA	756.035 (4)	1.913 (15)
MADRID	719.336 (5)	1.819 (16)
CATALUÑA	715.753 (6)	2.473 (12)
ARAGON	697.216 (7)	2.444 (13)
CANTABRIA	671.214 (8)	2.312 (14)
ASTURIAS	664.177 (9)	3.122 (10)
COMUNIDAD VALENCIANA	620.108 (10)	2.564 (11)
CASTILLA Y LEON	612.211 (11)	4.452 (8)
CANARIAS	549.026 (12)	6.108 (3)
MURCIA	540.867 (13)	3.308 (9)
GALICIA	532.720 (14)	5.752 (5)
CASTILLA-LA MANCHA	483.976 (15)	6.489 (2)
ANDALUCIA	464.959 (16)	5.538 (6)
CEUTA Y MELILLA	429.395 (17)	5.994 (4)
EXTREMADURA	419.221 (18)	8.680 (1)
MEDIA	616.335	3.957

NOTA: — Se utiliza por renta el VAB a coste de los factores, del año 1.984.

— En el VAB media nacional se incluye el VAB extra regional.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Por lo tanto, paro, migración, superficie y hecho insular son variables que se entiende que deben también influir en el reparto de un Fondo que, basado en el principio de solidaridad, trata de corregir los desequilibrios interregionales.

Por lo tanto, el que la distribución del FCI no coincida con la distribución que se derivaría con el uso exclusivo de la inversa de la renta ponderada por la población es algo lógico, ya que además de la inversa de la renta se utilizan otros criterios. Y el que se vayan alejando con el tiempo una y otra distribución, no indica más que los indicadores diferentes al de la renta por habitante están introduciendo un sesgo a favor de aquellas comunidades con rentas más altas.

Sin embargo, también parece obvio considerar la posibilidad de que se esté generando un sesgo indeseable en los movimientos de la distribución interna del Fondo como consecuencia de una ponderación de los indicadores que pudo ser válida en el momento de su definición, hace más de cinco años, pero que puede ser incorrecta en la actualidad.

Cuadro VI.4
COMPARACION ENTRE LA RENTA PER-CAPITA Y EL FONDO PER-CAPITA

1989
(Pesetas)

COMUNIDADES	RENTA PER-CAPITA	FONDO PER-CAPITA
BALEARES	947.423 (1)	2.277 (18)
RIOJA	885.278 (2)	2.450 (17)
PAIS VASCO	833.664 (3)	7.484 (6)
NAVARRA	815.815 (4)	2.832 (15)
MADRID	783.600 (5)	2.618 (16)
CATALUÑA	773.424 (6)	3.998 (11)
ARAGON	759.251 (7)	3.599 (13)
ASTURIAS	752.732 (8)	4.273 (10)
CANTABRIA	731.135 (9)	3.390 (14)
CASTILLA Y LEON	679.390 (10)	6.241 (8)
COMUNIDAD VALENCIANA	673.087 (11)	3.626 (12)
CANARIAS	601.876 (12)	8.096 (4)
GALICIA	585.398 (13)	8.060 (5)
MURCIA	576.232 (14)	5.076 (9)
CEUTA Y MELILLA	543.605 (15)	8.944 (3)
CASTILLA-LA MANCHA	534.933 (16)	9.001 (2)
ANDALUCIA	525.656 (17)	7.400 (7)
EXTREMADURA	469.874 (18)	11.760 (1)
MEDIA	676.319	5.601

NOTA: — Se utiliza por renta el VAB a coste de los factores, del año 1.985.

— En el VAB media nacional se incluye el VAB extra regional.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

El cuadro VI.5 permite profundizar sobre las causas que están motivando los sesgos que está registrando el reparto del FCI. Dicho cuadro recoge el efecto de cada una de las variables en el reparto del Fondo entre las Comunidades Autónomas durante el período 1986 y 1989. La columna (11) muestra la diferencia en puntos porcentuales de la participación de cada Comunidad entre los dos años de referencia y la columna (12) recoge en términos porcentuales qué parte de dicha variación es atribuible a la variable «Saldo migratorio».

Las conclusiones que pueden extraerse son las siguientes:

- a) La principal variable que explica los cambios en el reparto del Fondo entre Comunidades Autónomas entre 1986 y 1989 es el «Saldo migratorio», mientras que los efectos del resto de las variables son mucho más reducidos.
- b) Las Comunidades que más han incrementado su participación en el FCI son: País Vasco, con un aumento de 3,79 puntos, de los que la variable «Saldo migratorio» aporta 3,67 puntos (es

Cuadro VI.5
EFFECTO DE LAS VARIABLES EN EL CAMBIO ENTRE 1986 y 1989
DE LA PARTICIPACION DE LAS CC.AA. EN EL F.C.I.

(En porcentajes)

Comunidad Autónoma	Inversa de la renta		Saldo migratorio		Tasa de paro		Superficie y hecho insular		Total		Variación de la participación total 1989-1986 (11) = (10) - (9)	Variación del efecto del saldo migratorio 1989-1986 (12) = (4) - (3)	Contribución relativa del saldo migratorio (*) (13) = [(12)/(11)] x 100
	1986 (1)	1989 (2)	1986 (3)	1989 (4)	1986 (5)	1989 (6)	1986 (7)	1989 (8)	1986 (9)	1989 (10)			
PAIS VASCO	2,29	2,31	0,94	4,61	0,41	0,59	0,01	-0,07	3,65	7,44	3,79	3,67	96,8
CATALUÑA	6,91	7,55	0,00	3,42	0,37	0,05	0,20	0,11	7,48	11,13	3,65	3,42	93,7
GALICIA	6,59	6,28	3,96	4,29	0,00	0,00	0,12	0,10	10,67	10,67	0,00	0,33	—
ANDALUCIA	18,51	18,54	5,97	2,00	2,01	2,23	0,43	0,43	26,92	23,20	-3,72	-3,97	106,7
ASTURIAS	1,56	1,47	0,50	0,68	0,00	0,00	0,07	0,06	2,13	2,21	0,08	0,18	225,0
CANTABRIA	0,78	0,73	0,11	0,05	0,00	0,00	0,04	0,04	0,93	0,82	-0,11	-0,06	54,5
LA RIOJA	0,30	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,35	0,30	-0,05	0,00	—
MURCIA	1,93	2,29	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08	0,07	2,01	2,36	0,35	0,00	—
VALENCIA	5,82	6,17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,11	5,96	6,28	0,32	0,00	—
ARAGON	1,84	1,55	0,09	0,00	0,00	0,00	0,44	0,43	2,37	1,98	-0,39	-0,09	23,1
CASTILLA-LA MANCHA	4,02	4,38	2,88	1,97	0,00	0,00	0,66	0,66	7,56	7,01	-0,55	-0,91	165,5
CANARIAS	2,46	3,05	0,00	0,00	0,75	0,79	1,38	1,64	4,59	5,48	0,89	0,00	—
NAVARRA	0,61	0,59	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,09	0,70	0,68	-0,02	0,00	—
EXTREMADURA	4,54	3,74	2,24	0,54	1,46	1,34	0,27	0,30	8,51	5,92	-2,59	-1,70	65,6
BALEARES	0,64	0,57	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	0,15	0,80	0,72	-0,08	0,00	—
MADRID	5,38	5,84	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,01	-0,03	5,37	5,81	0,44	0,00	—
CASTILLA Y LEON	5,31	4,27	3,31	2,44	0,00	0,00	0,78	0,79	9,40	7,50	-1,90	-0,87	45,8
CEUTA	0,28	0,23	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,04	0,33	0,27	-0,06	0,00	—
MELILLA	0,23	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,27	0,22	-0,05	0,00	—
TOTAL	70,00	70,00	20,00	20,00	5,00	5,00	5,00	5,00	100,00	100,00	0,00	0,00	—

(*) Sólo para cambios significativos del mismo signo.

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

decir, un 97%), y Cataluña, que registra un incremento de 3,65 puntos, de los que la variable «Saldo migratorio» aporta 3,42 puntos (es decir, un 94%).

- c) Las Comunidades que han registrado pérdidas mayores son Andalucía, que disminuye su participación en 3,72 puntos, a los cuales la variable «Saldo migratorio» contribuye con 3,97 puntos (es decir, un 107%), y Extremadura que pierde 2,59 puntos, de los cuales 1,70 son atribuibles a la variable «Saldo migratorio» (un 66%).

Un análisis más detallado de la evolución de los flujos migratorios de los últimos años permite profundizar sobre las causas de los sesgos antes citados.

En el cuadro VI.6 se detalla la evolución de las migraciones interiores en los últimos años. Como se puede observar, a partir de 1979 se produce un punto de inflexión en Comunidades como Andalucía, Extremadura o Cataluña; las dos primeras dejan de ser territorios expulsores de población para convertirse en receptores, mientras que Cataluña registra el fenómeno inverso, lo mismo que el País Vasco aunque en esta Comunidad ese proceso se produjo dos años antes. Dado que para computar la variable saldo migratorio en la distribución del FCI se utiliza el valor medio de los últimos diez años, el «sesgo indeseable» antes aludido atribuible a dicha variable en la distribución del Fondo por Comunidades no comienza a producirse con intensidad hasta los últimos años.

Por último en el cuadro VI.7 se recoge la evolución de los saldos migratorios utilizados para la distribución del FCI; y que corresponden por tanto a los valores medios de los últimos diez años disponibles tanto de los saldos migratorios interiores como de los valores de la emigración al extranjero. En dicho cuadro se distinguen tres grupos de Comunidades en función de que presenten en los años de análisis valores negativos, positivos o hayan cambiado con el tiempo el signo de los mismos. Como se puede apreciar en este último grupo se encuentran las Comunidades de Cataluña y el País Vasco, pudiéndose observar la intensidad de la inflexión del valor de saldo migratorio utilizado para el reparto del FCI. Asimismo se puede observar cómo el fenómeno de la emigración se va reduciendo drásticamente con el tiempo y sin embargo se sigue repartiendo con cargo a éste el mismo porcentaje de FCI, es decir un 20%.

De lo anterior cabe concluir pues que se está produciendo un efecto perverso que hace que una Comunidad como el País Vasco, que según los datos de Valor Añadido Bruto por habitante utilizados para la elaboración del FCI 89 ocupaba el tercer puesto del ranking, reciba un FCI por habitante superior al de Comunidades como Andalucía, Castilla-León o Murcia (Ver cuadro VI.4).

Ahora bien, la problemática del FCI no se reduce exclusivamente a los sesgos en su reparto, sino que presenta una deficiencia debido al carácter ambivalente de las funciones que ejerce.

Al promulgarse la Ley de 31 de marzo de 1984 el proceso autonómico se encontraba en sus inicios, los mecanismos de financiación básica aún no se habían instrumentado sino parcialmente, y el conjunto del sistema de financiación iba materializándose paulatinamente, con el designio primordial de cubrir el período provisional regulado por la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

Cuadro VI.6
SALDOS MIGRATORIOS POR COMUNIDADES AUTONOMAS (INMIGRANTES-EMIGRANTES)

Migraciones Interiores

Decenio 1977-1986

COMUNIDADES AUTONOMAS	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	MEDIA MIGRAT.
ANDALUCIA	-18312	-9128	-4299	720	1528	5742	6674	5486	4460	1770	-536
ARAGON	-47	-221	121	-506	682	1138	908	752	236	511	357
ASTURIAS	-883	-1254	-1315	-711	-417	-370	-1023	-523	-594	-488	-758
BALEARES	-1691	793	2848	3493	1487	2395	620	-1128	-2513	1393	770
CANARIAS	255	574	2158	2346	3113	2459	3146	2886	2791	3702	2343
CANTABRIA	-590	-154	536	359	-127	-503	-30	328	-63	-100	-34
CASTILLA Y LEON	-8622	-4793	-4851	-2742	-501	510	-2583	-149	-1271	-2093	-2710
CASTILLA-LA MANCHA	-8857	-5230	-5092	-3609	-1394	-320	-304	1379	528	-1816	-2452
CATALUÑA	18016	5420	3476	-3407	-6361	-16116	-12985	-11129	-9228	-6121	-3844
COMUNIDAD VALENCIANA	11008	9904	8118	5017	1233	1874	2145	3173	4268	1333	4807
EXTREMADURA	-7270	-2258	-1986	1013	1446	2677	1682	2151	657	-666	-255
GALICIA	-2678	-1043	-799	-279	-235	405	550	478	2	-1743	-534
MADRID	17836	10702	8556	5681	1945	966	2370	-2233	1847	6125	5380
MURCIA	378	1273	1185	1366	1156	1863	1668	2074	2664	1155	1478
NAVARRA	1450	529	316	400	208	651	677	968	985	183	637
PAIS VASCO	-694	-6733	-10258	-10837	-5237	-6435	-5184	-5842	-5351	-3789	-6036
RIOJA (LA)	427	826	489	676	428	1005	584	530	670	367	600
CEUTA	155	242	515	492	562	1169	502	153	-202	176	376
MELILLA	394	551	282	385	484	890	583	446	114	101	423

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro VI.7
EVOLUCION DE LOS SALDOS MIGRATORIOS TOTALES UTILIZADOS
PARA LA DISTRIBUCION DEL F.C.I. DEL PERIODO 1984-1989

COMUNIDADES AUTONOMAS	1984	1985	1986	1987	1988	1989
A) Con saldos negativos						
ANDALUCIA	-29542	-22428	-14832	-8051	-4055	-2711
ASTURIAS	-1643	-1434	-1232	-1055	-955	-927
CANTABRIA	-433	-383	-268	-150	-82	-73
CASTILLA Y LEON	-13391	-10844	-8229	-5463	-3651	-3317
CASTILLA-LA MANCHA	-11368	-9424	-7163	-4585	-2953	-2674
EXTREMADURA	-10137	-8029	-5572	-2783	-1041	-737
GALICIA	-15299	-12964	-9832	-7505	-6331	-5816
Total saldos negativos	-81813	-65506	-47128	-29592	-19068	-16255
B) Con saldos positivos						
BALEARES	780	906	864	750	541	746
CANARIAS	995	1103	872	1002	1286	1796
COMUNIDAD VALENCIANA	9383	8851	7326	5716	4637	4121
MADRID	12741	11321	9583	6252	3572	3401
NAVARRA	460	561	574	573	618	588
RIOJA	308	437	531	593	590	585
CEUTA	4	168	200	300	349	375
Total saldos positivos	24671	23347	20150	15186	11593	11612
C) Con saldos posit./negat.						
ARAGON	-1015	-578	-212	59	220	257
CATALUÑA	19433	13595	7731	968	-3206	-4235
MURCIA	-544	-55	371	745	1102	1226
PAIS VASCO	1073	-580	-2333	-4379	-5889	-6260
MELILLA	-151	20	111	292	401	422
TOTAL Negativos	-83523	-66719	-49673	-33971	-28163	-27150
TOTAL Positivos	45177	36962	28363	17250	13316	13517

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

En este contexto del período transitorio el Fondo tuvo que articularse con los mecanismos de financiación básica tal como estaban concebidos en su función interina, y para ello resultó necesario disponer que sus recursos, además de tener como objetivo el desarrollo de los territorios más desfavorecidos, señalado por la Constitución, atendiesen simultáneamente las necesidades de gasto en inversiones nuevas de los servicios traspasados por el Estado.

Con ello surgió el doble carácter del Fondo que ha permanecido hasta hoy, o si se quiere, los dos objetivos del mismo: la solidaridad interregional y la financiación de las inversiones nuevas asociadas a los servicios transferidos. Por ello, la normativa contenida en la Ley 7/1984, de 31 de marzo, es fiel reflejo de dicha duplicidad, cuyos ejemplos más significativos se encuentran en que todas las Comunidades Autónomas fueran receptoras del Fondo; en que el reparto del mismo entre ellas y la Administración Central se produjese en función de la situación competencial de cada momento respecto a los servicios transferibles; y, por último, en el destino de sus recursos a financiar exclusivamente inversiones reales nuevas.

El citado período transitorio concluyó el 31 de diciembre de 1986. El día 7 de noviembre de dicho año el Consejo de Política Fiscal y Financiera aprobó el método del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, cuya vigencia comenzó el 1 de enero siguiente, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica de 22 de septiembre de 1980.

Tratar de cubrir dos objetivos con un solo instrumento ha sido un condicionante importante para el FCI, por lo que se ha estimado que una reforma de la Ley del Fondo no debería limitarse exclusivamente a la modificación de las ponderaciones de las variables de distribución del FCI, sino que se debería emprender una reforma en profundidad que resolviese problemas de configuración estructural del propio Fondo.

La necesidad de ésto venía asimismo condicionada, tras el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea y la reforma más reciente de los fondos estructurales europeos, por la conveniencia de la configuración de un instrumento de política regional coherente y armónico con los criterios de política regional comunitaria, de modo que los dos instrumentos regionales de carácter solidario y redistributivo, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Interterritorial se complementen y potencien.

VI.2. LA REFORMA DEL FCI: CARACTERÍSTICAS

A partir de los planteamientos enunciados, durante la segunda mitad del año 1989 y primeros meses de 1990, la Secretaría de Estado de Hacienda ha elaborado y sometido a diversas consultas de las Comunidades Autónomas un proyecto de reforma del Fondo que actualmente se halla en fase de tramitación para su aprobación como ley.

Las cuatro notas sustantivas de la reforma del FCI definida en el proyecto se refieren a:

- El número de Comunidades beneficiarias del FCI.
- La cuantía del Fondo.
- Los criterios de reparto.
- La creación de una Compensación Transitoria.

A) COMUNIDADES BENEFICIARIAS DEL FCI

Desde el momento que se opta por la separación entre la función de financiación de la inversión nueva de los servicios transferidos y la función de corrección de los desequilibrios regionales, de forma que el FCI se convierta exclusivamente en un instrumento de política regional basado en la solidaridad, es posible reducir el ámbito de aplicación del Fondo, sin plantear problemas de financiación de la inversión nueva a las Comunidades no participantes en el mismo.

El convencimiento de que para que una política regional sea eficaz, es necesario que sea discriminatoria territorialmente, ha llevado a concentrar el Fondo en solamente las nueve Comunidades Autónomas menos desarrolladas, que son aquéllas cuya renta por habitante es inferior al 75% de la renta media por habitante en la Comunidad Europea.

Este criterio se corresponde con el elegido por la CEE para seleccionar los territorios beneficiarios de los fondos estructurales, y por lo tanto del FEDER, pertenecientes al objetivo n.º 1, por lo que de esta forma existe una coherencia de criterios entre los dos Fondos regionales, español y comunitario.

B) CUANTIA DEL NUEVO FCI

En la LOFCA se definía la cuantía del Fondo como un porcentaje no inferior al 30% de la inversión del Estado y sus Organismos Autónomos. Por su parte, la Ley del FCI acotaba la inversión y sólo tenía en cuenta la inversión real civil nueva.

El criterio que se utiliza en la reforma del Fondo planteada actualmente, destinado ahora a solamente las nueve Comunidades menos desarrolladas, es que la cuantía del mismo sea un porcentaje no inferior al 30% de la inversión real civil nueva del Estado y sus Organismos Autónomos sometida a una doble corrección:

- En primer lugar, ponderada por la población relativa de las Comunidades beneficiarias del FCI, al destinarse el nuevo FCI a un colectivo menor.

- En segundo lugar, multiplicada por el índice resultante de la relación entre la renta por habitante nacional y la renta por habitante de las Comunidades beneficiarias, ya que éstas son las que tienen un nivel de desarrollo menor.

C) REPARTO DEL FCI

El FCI se va repartir en base a un conjunto de variables distributivas que son fundamentalmente la población (87,5%), y en menor medida, la superficie (3%), el paro (1%), el saldo migratorio (1,6%) y la dispersión de la población en el territorio (6,9%), variable ésta que supone una novedad con respecto al modelo anterior.

La distribución así obtenida se somete a una doble redistribución, en primer lugar en función de la inversa de la renta por habitante de cada Comunidad, redistribuyéndose un 20% del FCI por este concepto, y en segundo lugar para el caso de Canarias se introduce una corrección por insularidad que asciende al 3,21% del FCI (incremento del 63,1 del FCI de Canarias). El resultado de este reparto en valores de 1989 se recoge en las dos primeras columnas del Cuadro VI.8. El FCI para 1990 se recoge en la columna 2 del Cuadro VI.9.

Una de las características de este modelo es que recoge, al contrario que en el FCI anterior, una correlación inversa entre el FCI por habitante y VAB por habitante de cada Comunidad, salvo para el caso de Canarias en razón a su insularidad (Cuadro VI.8, columnas 4 y 6). En el primero de los dos gráficos adjuntos se puede observar la secuencia decreciente del FCI por habitante, y en el segundo, se observa cómo la nube de puntos que presenta relaciones de FCI y VAB per cápita se encuentra en torno a la bisectriz de los cuadrantes 2.º y 4.º, lo que demuestra la correspondencia inversa entre ambas variables.

D) COMPENSACION TRANSITORIA

Uno de los puntos esenciales de la reforma se basa en la instauración de una Compensación Transitoria que permite que ninguna Comunidad salga perjudicada en el nuevo modelo, al tiempo que las Comunidades que no reciben FCI puedan financiar su inversión nueva (El País Vasco y Navarra en función de su régimen especial de financiación reciben un tratamiento específico) (Cuadro VI.9).

Mientras que la solución para el nuevo FCI es definitiva, esta Compensación persistirá únicamente hasta 1991, año en que tendrá lugar la negociación del nuevo sistema de financiación autonómico que deberá sustituir al surgido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de noviembre de 1986.

Cuadro VI.8

REPARTO DEL FCI EN 1989

(Simulación con el nuevo sistema)

Comunidad Autónoma	FCI		FCI por habitante		VAB por habitante	
	Millones de pesetas (1)	% (2)	Miles de pesetas (3)	Desviación relativa (4)	Miles de pesetas (5)	Desviación relativa (6)
Extremadura	8.715,91	8,81	8,08	1,80	406,41	0,75
Andalucía	39.162,97	39,60	5,88	1,31	475,45	0,88
Castilla-La Mancha	9.494,44	9,60	5,70	1,27	496,60	0,92
Galicia	16.018,42	16,20	5,65	1,26	533,58	0,99
Murcia	3.855,08	3,90	3,90	0,87	545,15	1,01
Canarias	8.203,48	8,30	5,73	1,28	559,20	1,04
Castilla y León	6.566,86	6,64	2,54	0,57	607,61	1,13
Com. Valenciana	5.965,38	6,03	1,61	0,36	618,63	1,15
Asturias	903,67	0,91	0,81	0,18	676,14	1,25
TOTAL	98.886,20	100,00	4,48	1,00	539,35	1,00
PONDERACIONES UTILIZADAS EN EL REPARTO						
Variables distributivas		Porcentaje FCI	Variables redistributivas			
Población		87,5	Renta per cápita			Porcentaje FCI
Superficie		3,0	Insularidad (63,1%)*			20,00
Paro		1,0	Total			3,21
Saldo migratorio		1,6				
Dispersión población		6,9				
Total		100,0				23,21

* Porcentaje sobre el FCI de Canarias

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

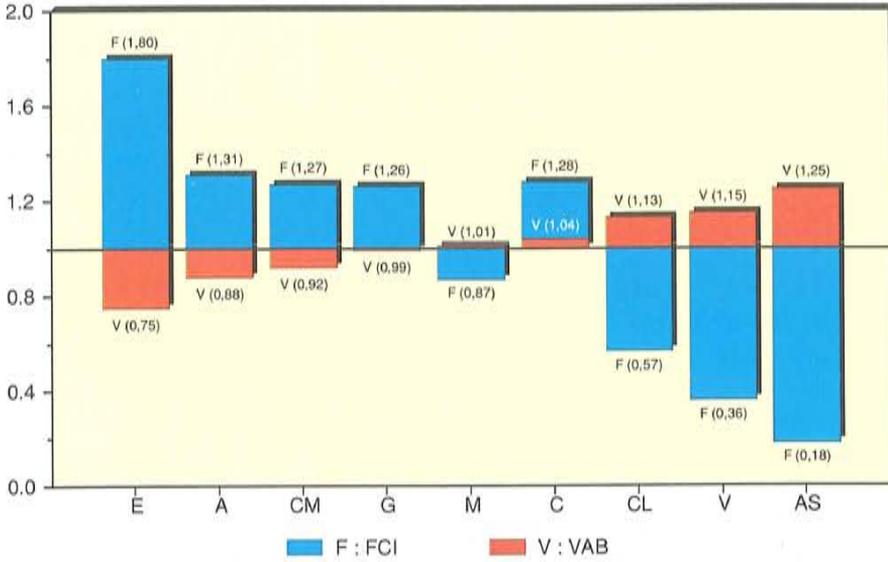
Cuadro VI.9
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

COMUNIDADES	1989		1990		VARIACION	
	F.C.I. (1)	F.C.I. (2)	COMPENSACION TRANSITORIA (3)	TOTAL (4) = (2) + (3)	(5) = (4) - (1)	(6) = [(5)/(1)] x 100
EXTREMADURA	10.712,1	10.580,8	4.919,7	15.500,5	4.788,4	44,7
ANDALUCIA	49.855,6	47.542,4	18.194,3	65.736,7	15.881,1	31,9
CASTILLA-LA MANCHA	12.652,5	11.525,9	4.412,8	15.938,7	3.286,2	26,0
GALICIA	22.889,7	19.445,8	8.099,8	27.545,6	4.655,9	20,3
MURCIA	4.288,9	4.679,9	498,9	5.178,8	889,9	20,7
CANARIAS	11.750,5	9.958,7	4.079,1	14.037,8	2.287,3	19,5
CASTILLA Y LEON	13.552,9	7.971,9	10.330,2	18.302,1	4.749,2	35,0
C. VALENCIANA	12.381,9	7.241,8	7.379,0	14.620,8	2.238,9	18,1
ASTURIAS	3.637,3	1.097,0	3.218,6	4.315,6	678,3	18,6
CANTABRIA	1.494,7		1.830,0	1.830,0	335,3	22,4
ARAGON	3.589,8		4.536,1	4.536,1	946,3	26,4
MADRID	10.491,7		12.065,5	12.065,5	1.573,8	15,0
CATALUÑA	23.892,5		26.329,5	26.329,5	2.437,0	10,2
NAVARRA	983,0		0,0	0,0	-983,0	-100,0
PAIS VASCO	13.326,4		11.577,2	11.577,2	-1.749,2	-13,1
BALEARES	1.293,9		1.612,6	1.612,6	318,7	24,6
LA RIOJA	533,9		674,8	674,8	140,9	26,4
TOTALES	197.327,3	120.044,2	119.758,1	239.802,3	42.475,0	21,5

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

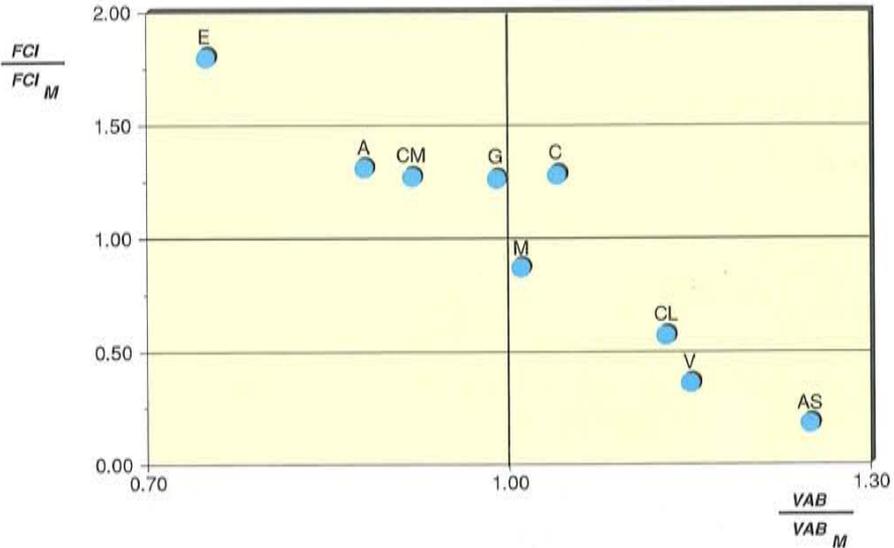
FCI Y VAB POR HABITANTE

DESVIACION RELATIVA RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DE LAS NUEVE COMUNIDADES AUTONOMAS MENOS DESARROLLADAS



FCI Y VAB POR HABITANTE

RELACION RESPECTO A LOS VALORES MEDIOS DE LAS NUEVE COMUNIDADES AUTONOMAS MENOS DESARROLLADAS



VI.3. APLICACIONES DEL FCI EN 1989: DISTRIBUCION INSTITUCIONAL Y AREAS DE INVERSION

El Fondo de Compensación Interterritorial (FCI) 1989, cuyo importe total ascendió a 214.814,2 millones de pesetas, estaba dividido institucionalmente en dos tramos competenciales: Administración Central (17.486,9 millones de pesetas) y Comunidades Autónomas (197.327,3 millones de pesetas).

Las aplicaciones del FCI correspondiente a la Administración Central se dirigían básicamente a proyectos de inversión de los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo (14.494 millones) y Educación y Ciencia (1.665,9 millones). En concreto, las inversiones del MOPU consistieron fundamentalmente en proyectos de carreteras (6.414,5 millones) y obras hidráulicas (3.161,6 millones), junto con otras actuaciones de menor cuantía en materia de puertos, infraestructura urbana y una línea de ayudas para rehabilitación y acceso a la vivienda. El Ministerio de Educación, por su parte, incluyó proyectos de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar, correspondientes a distintos niveles de enseñanza: Preescolar, Básica, Enseñanzas Medias (con el volumen más importante 906,5 millones), Enseñanzas Universitarias (con un total de 538,3 millones, destinados en su mayor parte a la construcción de las Facultades de Veterinaria y Politécnica en Cáceres) y Educación Especial.

Junto a éstos, el resto de Departamentos que incluyeron proyectos en el FCI 1989, aunque con cuantías poco importantes fueron:

- Justicia: 50 millones para juzgados en Navarra.
- Trabajo y Seguridad Social: 300 millones del INEM en Madrid, para construcción de centros de formación profesional ocupacional.
- Transporte, Turismo y Comunicaciones: proyectos de infraestructura ferroviaria en Asturias (265,1 millones) y Madrid (443,9 millones).
- Cultura: 268 millones del INAEM para la terminación del Auditorio Nacional de Música en Madrid.

Por su parte, el FCI correspondiente a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, se aplica a una gama más variada de proyectos en diversas áreas (hasta un total de 29), destacando por su mayor cuantía las siguientes:

- Infraestructura del transporte por carretera: 36.565,7 millones (18,5%).
- Vivienda: 29.314,6 millones (14,9%).
- Agricultura, ganadería y pesca: 23.763 millones (12%).

- Educación: 22.695,1 millones (11,5%), que se realizarán únicamente en aquellas Comunidades que tienen asumidas las competencias en materia educativa; es decir, País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Canarias. Además la Comunidad Autónoma de Madrid incluye una serie de proyectos de escuelas infantiles, granjas escuelas, aulas-taller, centros de enseñanza ocupacional y conservatorio de música; y Navarra incluye la construcción de un edificio universitario.
- Conservación y explotación de carreteras: 21.195,8 millones (10,7%).
- Infraestructura urbana, saneamiento y abastecimiento de aguas: 17.767,3 millones (9%).
- Infraestructura del transporte ferroviario: 9.339,4 millones (4,7%).
- Sanidad: 6.604,1 millones (3,4%).

El resto de las actuaciones, con cuantías ya sensiblemente inferiores, se plasman en materias muy diversas, que van desde el urbanismo, los servicios sociales y el medio ambiente, hasta cultura, juventud y deportes y regadíos, pasando por puertos, recursos hidráulicos o industria.

Los cuadros VI.10 y VI.11 muestran la asignación porcentual de ambos tramos del FCI entre las áreas inversoras más significativas.

Cuadro VI.10

FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Competencia de la Administración Central

Relación de programas de inversión (Millones de pesetas)

MINISTERIOS, SERVICIOS Y PROGRAMAS	COMUNIDADES AUTONOMAS								
	01 País Vasco	02 Cataluña	03 Galicia	04 Andalucía	05 P. Asturias	06 Cantabria	07 La Rioja	08 R. Murcia	09 C. Valenci.
13. MINISTERIO DE JUSTICIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
03. D. G. Relaciones con la Administración de Justicia 142A. Tribunales de Justicia									
17. MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y URBANISMO	2.667,6	0,0	0,0	0,0	860,9	272,6	0,0	782,2	1.108,2
04. D.G. de Carreteras									
513D Creación infraestructura Carreteras					860,9	272,6		782,2	1.108,2
06. D.G. de Obras Hidráulicas									
441A Infraestructura Urbana, Saneamiento y Abas- tecimiento de Agua	2.320,3								
512A Gestión. Infraest.Recursos Hidráulicos									
07. D.G. para la Vivienda y Arquitectura									
431A Promoción, Administración, Ayudas para Re- habilitación y Accesos Vivienda									
224. Comisión Administrativa Grupos Puertos									
514B Infraestructura y Explotación Portuaria									
233. Confederación Hidrográfica del Norte de España									
441A Infraestructura Urbana	347,3								
18. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	101,1	0,0	0,0
103. Junta de Construcciones, Instalaciones y Eq.Esc.									
422A Educación Preescolar									
422B Educación General Básica							23,0		
422C Enseñanzas Medias							78,1		
422D Enseñanzas Universitarias									
422E Educación Especial									
19. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
101. INEM									
322B Actuaciones Mercado de Trabajo									
23. MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0	265,1	0,0	0,0	0,0	0,0
03. D.G. de Infraestructura del Transporte									
513A Infraestructura del Transporte Ferroviario .					265,1				
24. MINISTERIO DE CULTURA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
207. INAEM									
456A Música									
Total competencias Administración Central	2.667,6	0,0	0,0	0,0	1.126,0	272,6	101,1	782,2	1.108,2

Cuadro VI.10 (Continuación)

	COMUNIDADES AUTÓNOMAS										Total
	10 Aragón	11 C.-La Mancha	12 Canarias	13 Navarra	14 Extrem.	15 Baleares	16 Madrid	17 C-León	Ceuta	Melilla	
MINISTERIOS, SERVICIOS Y PROGRAMAS											
13. MINISTERIO DE JUSTICIA	0,0	0,0	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	50,0
03. D.G. Relaciones con la Administración de Justicia				50,0							50,0
142A Tribunales de Justicia											
17. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y URBANISMO	679,4	2.394,8	0,0	425,4	610,2	248,0	845,8	2.565,2	580,9	452,8	14.494,0
04. D.G. de Carreteras		2.394,8					845,8			150,0	6.414,5
513D Creación infraestructura Carreteras											
06. D.G. de Obras Hidráulicas				325,4					213,1	302,8	3.161,6
441A Infraestructura Urbana, Saneamiento y Abas- tecimiento de Agua				100,0	610,2			2.565,2			3.954,8
512A Gestión Infraest.Recursos Hidráulicos	679,4								367,8		367,8
D.G. para la Vivienda y Arquitectura											
431A Promoción, Administración, Ayudas para Re- habilitación y Accesos Vivienda						248,0					248,0
224. Comisión Administrativa Grupos Puertos											
514B Infraestructura y Exploración Portuaria											
233. Confederación Hidrográfica del Norte de España											
441A Infraestructura Urbana											
18. MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA	0,0	0,0	0,0	0,0	1.417,3	0,0	128,1	0,0	0,0	19,4	1.665,9
103. Junta de Construcciones, Instalaciones y Eq.Esc.											
422A Educación Preescolar							33,7				33,7
422B Educación General Básica					73,6					19,4	93,0
422C Enseñanzas Medias					883,5						906,5
422D Enseñanzas Universitarias					460,2						538,3
422E Educación Especial							94,4				94,4
19. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	300,0	0,0	0,0	0,0	300,0
101. INEM							300,0				300,0
322B Actuaciones Mercado de Trabajo											
23. MINISTERIO DE TRANSPORTES, TURISMO Y COMUNICACIONES	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	443,9	0,0	0,0	0,0	709,0
03. D.G. de Infraestructura del Transporte											
513A Infraestructura del Transporte Ferroviario							443,9				709,0
24. MINISTERIO DE CULTURA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	268,0	0,0	0,0	0,0	268,0
207. INAEM							268,0				268,0
456A Música											
Total competencias Administración Central	679,4	2.394,8	0,0	475,4	2.027,5	248,0	1.985,8	2.565,2	580,9	472,2	17.486,9

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro VI.11

FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Competencias de las Comunidades Autónomas

Relación de programas de inversión (Millones de pesetas)

SECCIONES	01 País Vasco	02 Cataluña	03 Galicia	04 Andalucía	05 P. Asturias	06 Cantabria	07 La Rioja	08 R. Murcia	09 C. Valenci.
01. Protección Civil				200,3					
03. Servicios Sociales			458,1	775,6				37,8	373,2
05. Sanidad	2.920,3		860,1	1.610,8		300,0			502,9
06. Educación	2.000,0	3.484,6	3.680,1	8.550,8					
07. Vivienda	3.000,0	1.845,7	3.730,0	8.388,0	1.100,0		182,0		
08. Urbanismo y Arquitectura			89,1	271,3					2.302,1
09. Fomento Activ. urban. y Territor.				950,3					
10. Infraestr. urb. sanea. abast. aguas			2.128,6	5.515,3	500,0			900,0	3.347,1
11. Protec. y mejora medio ambiente			362,1	946,5					
12. Cultura			105,0	495,0				320,0	
13. Protec. Patrimonio Histórico			185,0						
14. Promoción y Serv. a la Juventud			74,0						
15. Fomento y apoyo activ.deport.			312,0	911,6					
16. Gestión e infraestr. Recur. Hidrául.							80,9		
17. Infraestr. Transporte Ferroviario	1.856,1	5.776,3		1.144,1					530,4
18. Infraestr. Transp. por Carretera		450,5		10.864,9			271,0	65,0	3.644,8
19. Conserv. y Explot. de carreteras		12.335,4			1.948,9			1.150,7	
20. Infraestr. y Explot. Portuaria	600,0		783,2	886,9	88,4			136,0	182,0
21. Regadíos				3.158,2				500,0	
22. Investig. Cientif. Técn. y Aplic.								30,0	
23. Cartograf. Meteorol. y Estadística								60,0	
24. Comercio Inter.y Def. Compet.								85,0	
25. Agricultura.Ganadería y Pesca			4.914,2	4.122,6				420,0	1.420,7
26. Industria			40,0	215,0					
27. Energía									
28. Minería	1.000,0								
29. Turismo			50,0	110,0					
30. Desarrollo Regional			38,3	450,0					
31. Otras Materias	1.950,0		69,0	66,8				69,4	78,7
TOTAL	13.326,4	23.892,5	22.889,7	49.855,6	3.637,3	1.494,7	533,9	4.288,9	12.381,9

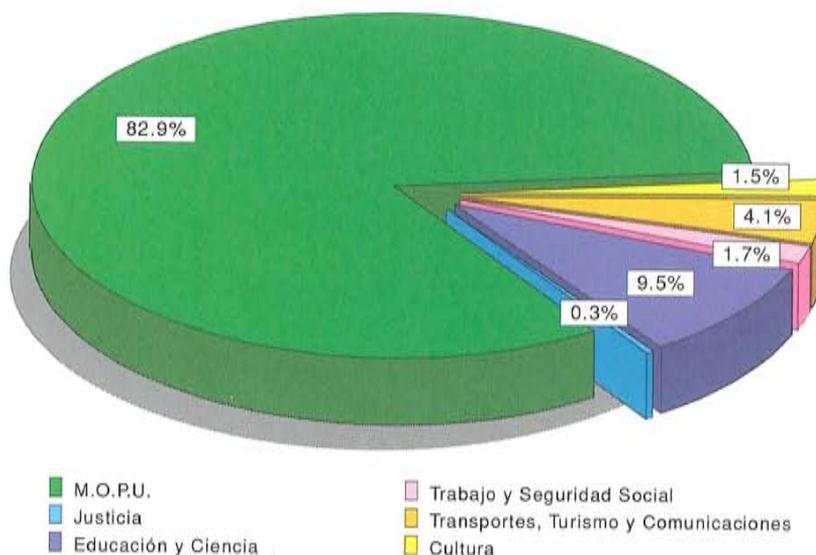
Cuadro VI.11 (Continuación)

SECCIONES	10 Aragón	11 C-La Mancha	12 Canarias	13 Navarra	14 Extremad.	15 Balears	16 Madrid	17 C-León	TOTAL
01. Protección Civil							62,8		200,3
03. Servicios Sociales					350,0		700,0		2.057,5
05. Sanidad					212,9		818,0		6.604,1
06. Educación			3.064,7	594,0			2.600,0	3.653,9	22.695,1
07. Vivienda	3.800,0		500,0				200,0		29.314,6
08. Urbanismo y Arquitectura									2.862,5
09. Foment. Activ. Urban. y Territor.			747,0		2.093,7	45,1	2.490,5		17.767,3
10. Infraestr. urb. sanea. abast. aguas		144,0			238,9		1.175,0		2.866,5
11. Protec. y mejora medio ambiente		200,0	17,0		350,0		387,2		1.874,2
12. Cultura							132,4		317,4
13. Protec. Patrimonio Histórico					280,0		160,0		331,8
14. Promoción y Serv. a la Juventud	1.159,3								2.662,9
15. Fomento y apoyo activ. deport.									1.799,7
16. Gestión e infraestr. Recur. Hidrául.								1.718,8	9.339,4
17. Infraestr. Transporte Ferroviario	32,5				49,0		1.229,2		36.565,7
18. Infraestr. Transp. por Carretera	2.041,2		4.574,5	389,0	4.103,0	1.057,2	211,6		21.195,8
19. Conserv. y Explot. de carreteras	3.589,8								2.676,5
20. Infraestr. y Explot. Portuaria									5.108,2
21. Regadíos		960,0			490,0				85,2
22. Investig. Científ. Técn. y Aplic.					55,2				247,6
23. Cartograf. Meteorol. y Estadística	100,0								630,0
24. Comercio Inter. y Def. Compet.			500,0		45,0				23.763,0
25. Agricultura, Ganadería y Pesca	4.085,5		1.554,0		2.264,4	191,6	190,0	4.600,0	1.453,1
26. Industria	50,0								80,0
27. Energía									160,0
28. Minería									1.161,6
29. Turismo	80,0		493,3		100,0				171,2
30. Desarrollo Regional							135,0		2.385,8
31. Otras Materias			300,0						
TOTAL	3.589,8	12.652,5	11.750,5	983,0	10.712,1	1.293,9	10.491,7	13.552,9	197.327,3

Fuente: D.G. de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

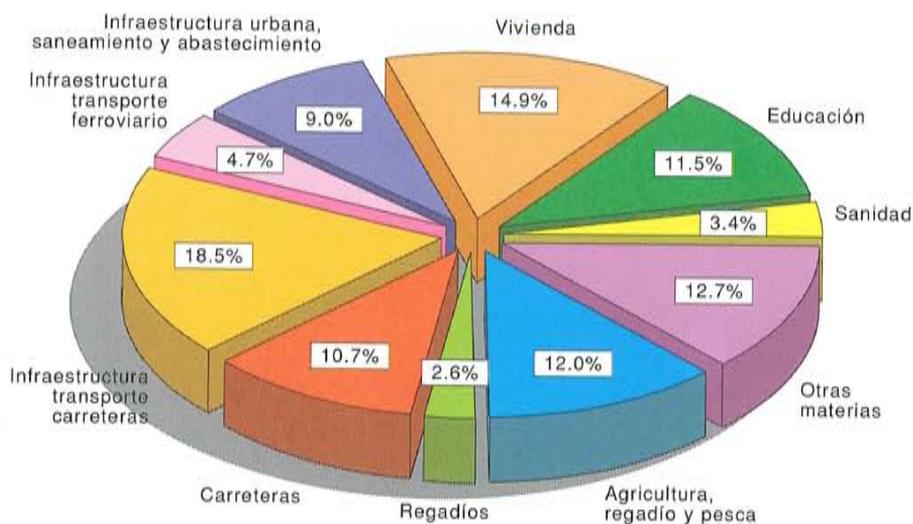
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL 1989

Competencias de la Administración Central



FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL

Programas de Inversión (Competencias de las Comunidades Autónomas)



CAPITULO VII

EL SISTEMA DE INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES: EVOLUCION RECIENTE

LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES COMO INSTRUMENTO DE POLITICA REGIONAL

El sistema de incentivos económicos regionales de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, vino a racionalizar el sistema de incentivación preexistente, basado en un conjunto de figuras de escasa eficacia y coordinación.

La importancia de los incentivos reside en que constituye, junto a la política de infraestructuras, uno de los instrumentos básicos de cualquier política regional que pretenda corregir las desigualdades económicas territoriales en beneficio de una mayor cohesión económica y social. El notable desarrollo de la política de infraestructuras en los últimos años, de algún modo, exige acompañar ese esfuerzo inversor con una política de incentivación a la localización de inversiones, y esta actuación debe superar los exiguos límites presupuestarios de las figuras de incentivación de viejo cuño, para canalizar un volumen de recursos equiparable, al menos, al de otros países europeos que, en este sentido, vienen desarrollando un esfuerzo continuado de considerable envergadura desde hace más de veinte años.

Este esfuerzo de aplicación de recursos al estímulo de actividades económicas en zonas desfavorecidas debe también beneficiarse, en su justa medida, de los fondos estructurales, y en particular de la actuación del FEDER, ya que la cofinanciación del sistema de incentivos regionales no alcanza actualmente el 1,5% de los fondos destinados a cofinanciar proyectos de la Administración Central.

A continuación se examinan los principales aspectos relativos a la delimitación y regulación de las Zonas Promocionables bajo este moderno sistema de incentivación regional, y seguidamente se hace un resumen de los resultados obtenidos, desde el inicio del sistema, a mediados de 1988, hasta 1989, considerando también este último año separadamente, para terminar con algunas conclusiones.

VII.1. DELIMITACION Y REGULACION DE LAS ZONAS PROMOCIONABLES

El sistema de incentivos regionales en vigor establece tres clases de zonas incentivables: las Zonas de Promoción Económica (ZPE), las Zonas Industrializadas en Declive (ZID) y las Zonas Especiales (ZE) (ver mapa). El cuadro VII.1, ofrece una síntesis de las características fundamentales del sistema.

Las ZPE son las áreas geográficas menos desarrolladas, definidas esencialmente en base a criterios de renta por habitante y tasa de paro. Se clasifican en tres tipos, de acuerdo con su nivel de desarrollo, y pueden beneficiarse de los incentivos regionales hasta un techo que, como máximo, es el 50% de la inversión subvencionable en las zonas del tipo I, el 40% en las de tipo II y el 30% en las del tipo III.

Las ZID corresponden a áreas singularmente afectadas por procesos de ajuste industrial que tienen graves repercusiones sobre el nivel de empleo en la industria de la zona. Su objetivo fundamental consiste en paliar, en un plazo reducido de tiempo, las consecuencias negativas del ajuste industrial. Su duración se limita a dieciocho meses, prorrogables como máximo por otros dieciocho, cuando persistan las circunstancias que justificaron su creación.

Las ZE pueden ser creadas por el Gobierno cuando existan circunstancias que así lo aconsejen, pero siempre de acuerdo con las directrices de la política regional. Esta posibilidad se ha concretado hasta ahora en una sola zona especial, que abarca parte de las provincias de Huesca y de Zaragoza, para la que se establece un límite máximo de subvención del 20% de la inversión aprobada.

Los incentivos para los tres tipos de zonas promocionables pueden concederse a los proyectos de nuevo establecimiento, de ampliación, de modernización, o de traslado, considerándose como promocionables los siguientes sectores (ver cuadro VII.1):

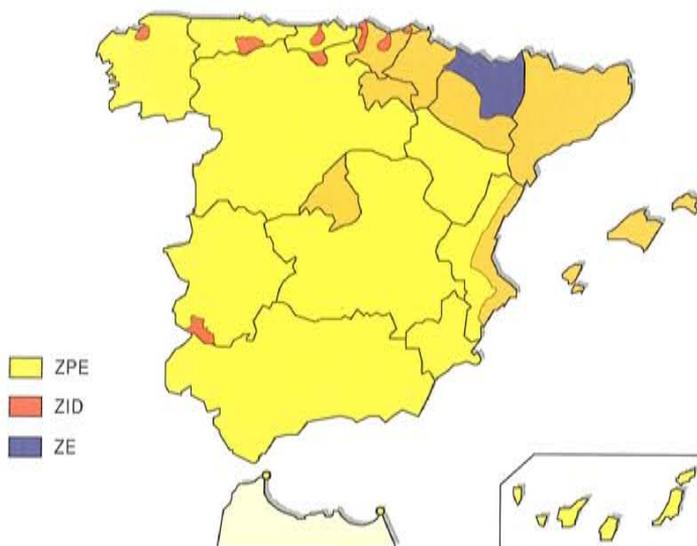
- a) Industrias extractivas y transformadoras, especialmente las de tecnología avanzada, o que utilicen energías alternativas o supongan un empleo más racional de la misma.
- b) Industrias agroalimentarias y de acuicultura, respetando los criterios sectoriales establecidos en el Real Decreto 1462/86, de 13 de junio.
- c) Servicios con especial incidencia en el empleo, especialmente, los de apoyo a la industria y servicios que mejoren significativamente las estructuras comerciales de la zona.
- d) Modernización de la oferta hotelera existente que suponga una importante mejora de la calidad e instalaciones complementarias de ocio en las zonas de alta densidad turística. Establecimientos de alojamiento hotelero o de turismo rural, Campamentos de turismo e instalaciones complementarias de ocio de especial interés en las otras zonas. Y en general, ofertas turísticas especializadas de relevancia para el desarrollo de la zona.

Cuadro VII.1

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL NUEVO SISTEMA DE INCENTIVOS REGIONALES

	Zonas industrializadas en Declive	Zonas de Promoción Económica y Especiales
Objetivos	<p>Aliviar los efectos del ajuste industrial.</p> <p>Corregir los desequilibrios económicos y sociales producidos por el declive industrial.</p> <p>Consiguir el desarrollo adecuado de la infraestructura industrial, respetando el medio ambiente.</p>	<p>Corregir los desequilibrios económicos y sociales.</p> <p>Impulsar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.</p> <p>Favorecer un desarrollo adecuado de la estructura empresarial de forma compatible con la preservación del medio ambiente.</p> <p>Favorecer los sectores productivos.</p>
Vigencia	18 meses prorrogables por otros 18.	Tiempo indefinido.
Actividades	<p>Industrias extractivas y transformadoras.</p> <p>Servicios con especial incidencia en el empleo, particularmente los de apoyo industrial.</p> <p>Industrias agroalimentaria y acuicultura.</p>	<p>Industrias extractivas y transformadoras.</p> <p>Industrias agroalimentarias y de acuicultura.</p> <p>Servicios de apoyo industrial y los que mejoren significativamente las estructuras comerciales.</p> <p>Modernización de la oferta hotelera para la mejora de su calidad e instalaciones complementarias, tanto en zonas de alta densidad turística como en las susceptibles de ser promocionadas.</p>
Tipos de proyectos promocionables	<p>Creación de nuevos establecimientos. Se exige inversión superior a 15 millones de pesetas y creación de empleo.</p> <p>Ampliaciones. Inversión superior a 15 millones de pesetas, significativa en relación al activo material neto de la empresa (activo fijo material neto en ZID). Tiene que haber incremento de la capacidad productiva y generación de empleo.</p> <p>Modernización. Inversión significativa en relación al activo material neto de la empresa (activo fijo material neto en ZID), que deberá ser al menos de 45 millones de pesetas. Debe producirse un sensible incremento de la productividad, adquirirse maquinaria tecnológicamente avanzada y mantenerse el nivel de empleo.</p> <p>Traslado. Inversión nueva que, como mínimo, doble el valor de los activos fijos materiales netos de la empresa.</p>	
Requisitos para los proyectos	<p>Viabilidad técnica, económica y financiera.</p> <p>Autofinanciación. Se exige un 25-30% mínimo de recursos propios, pudiendo exigirse una cuantía superior.</p> <p>No haberse iniciado la inversión antes de solicitar los incentivos regionales.</p>	
Conceptos subvencionables	<p>Adquisición de terrenos.</p> <p>Traídas y acometidas de servicios.</p> <p>Urbanización y obras exteriores.</p> <p>Edificios.</p> <p>Bienes de equipo.</p> <p>Trabajos de planificación, ingeniería del proyecto y dirección de obra.</p> <p>I + D y otros activos intangibles (en cuantía no superior al 30% en ZID y el 20% en ZPE).</p>	
Criterios de valoración de proyectos	<p>Cuantía de la inversión.</p> <p>Número de puestos de trabajo.</p> <p>Clase de proyecto.</p> <p>Valor añadido.</p> <p>Incremento de la productividad.</p> <p>Tecnología utilizada.</p> <p>Utilización de factores productivos de la zona.</p> <p>Carácter dinamizador.</p> <p>En las ZID se valoran los efectos sobre el ajuste industrial.</p> <p>En zonas prioritarias dentro de la ZPE se incrementa el porcentaje un 20%, sin superar el máximo de la zona.</p>	

ZONAS DE APLICACION DE LOS INCENTIVOS REGIONALES



Se consideran como incentivables las inversiones (inversión subvencionable) realizadas en los siguientes conceptos:

- La adquisición de los terrenos necesarios para la implantación del proyecto, las traídas y acometidas de servicios y la urbanización y las obras exteriores adecuadas a las necesidades del proyecto.
- La obra civil en: oficinas, laboratorios, almacenamiento de materias primas y de productos terminados, edificios de producción y de servicios industriales, servicios sociales y sanitarios para el personal y otras vinculadas al proyecto.
- Bienes de equipo en: maquinaria de proceso, servicios de electricidad, generadores térmicos, vehículos especiales de transporte exterior, elementos de transporte interior, equipos de medida y control, instalaciones de seguridad, depuración de aguas residuales, medios de protección del medio ambiente y otros bienes de equipo ligados al proyecto.
- Los trabajos de planificación, ingeniería de proyecto y de dirección facultativa de los trabajos.
- La investigación y desarrollo (I + D) que realice la propia empresa, así como otros activos intangibles vinculados a la inversión solicitada en cuantía no superior al 20% de la inversión total aprobada para el proyecto, en el caso de «Zona Promocionable» y del 30% en el caso de «Zona Industrial en Declive».

Como requisitos mínimos de los proyectos se exige que se trate de inversiones viables técnica, económica y financieramente; que los proyectos se autofinancien (al menos en un 25%-30%) y que no se haya iniciado la inversión antes de solicitar los incentivos. Además, se establecen ciertas exigencias según la modalidad de inversión (ver cuadro VII.1).

Descritos los principales elementos operativos del sistema de incentivos regionales (tipos de zonas, sectores promocionables, conceptos de inversión incentivables y requisitos de los proyectos) se expone a continuación la composición y funciones de sus órganos gestores.

El Consejo Rector es un órgano adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda. Está presidido por el Secretario de Estado de Economía, siendo Vicepresidentes, Primero y Segundo, el Director General de Incentivos Económicos Regionales y el Director General de Análisis Económico Territorial, respectivamente. Los vocales tienen categoría de Director General y representan a los Ministerios de Economía y Hacienda; Obras Públicas y Urbanismo; Trabajo y Seguridad Social; Industria y Energía; Agricultura, Pesca y Alimentación; y Transporte, Turismo y Comunicaciones, actuando como Secretario un funcionario de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales.

Sus funciones son las de promover y programar las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales y velar por la coordinación de los incentivos regionales con los restantes instrumentos de la política de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional.

Entre las funciones del Consejo Rector, figura la de proponer, por sí o por delegación en Grupos de Trabajo, la concesión de los incentivos regionales. Esta se realiza para proyectos de importancia por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos y por el Ministerio de Economía y Hacienda, en los restantes casos.

La Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, integrada en la Secretaría de Estado de Economía, tiene encomendadas sus funciones en el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, por el que se estructura el Ministerio de Economía y Hacienda, actuando como órgano de apoyo del Consejo Rector, tal como prevé la Ley 50/1985, y ejecutando a nivel estatal la política de incentivos regionales.

Es de destacar el importante papel que tienen las Comunidades Autónomas en la aplicación del sistema de incentivos:

- Promover en su territorio los incentivos regionales.
- Colaborar con el Consejo Rector en la elaboración de la propuesta de delimitación geográfica de las zonas prioritarias de su territorio.
- Transmitir al Consejo Rector sus prioridades respecto a la determinación de los sectores promocionables a promover en las zonas asistidas que se encuentren en su territorio.
- Informar al Consejo Rector de las ayudas financieras públicas que se concedan en su territorio.

- Formar parte de los Grupos de Trabajo del Consejo Rector encargados de elaborar, por delegación, las propuestas de concesión de los incentivos regionales.
- Gestionar y tramitar los expedientes de solicitud.
- Declarar el cumplimiento de condiciones e iniciar y tramitar, en su caso, el expediente de incumplimiento.
- Realizar el control y seguimiento ordinario de los expedientes a los que se hayan concedido incentivos regionales.

A continuación se examinan las principales características de cada tipo de zona promocionable:

a) Las Zonas de Promoción Económica (ZPE)

Las ZPE se han creado mediante los respectivos Reales Decretos de delimitación, en los que se especifica el ámbito geográfico de aplicación de los incentivos y, en su caso, las zonas prioritarias, el tipo en que queda clasificada la zona, el tope máximo de las subvenciones que podrán concederse, los sectores económicos promocionables, los criterios de valoración de los proyectos, la dimensión mínima de éstos y los conceptos de inversión incentivables.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con la creación de las ZPE son: corregir los desequilibrios económicos y sociales; favorecer la integración entre los sectores productivos, promoviendo los proyectos basados en I + D y, en general, en la innovación tecnológica y el diseño industrial; impulsar el potencial de desarrollo endógeno; propiciar un adecuado desarrollo de la estructura empresarial de forma compatible con la preservación del medio ambiente y con la política de fomento de la actividad económica (ver cuadro VII.1).

El plazo de vigencia de cada ZPE, a los efectos de solicitar las ayudas financieras, se inicia con la entrada en vigor de los Reales Decretos que las crean y finaliza cuando lo determina el Gobierno, a la vista de los resultados que se logren y del grado de cumplimiento de los objetivos previstos. Los Reales Decretos que establecen las características de las zonas de aplicación de los incentivos se incluyen en el cuadro VII.2, en el que se especifica el tope máximo de la ayuda financiera total que un proyecto puede recibir, expresado en porcentaje de la inversión incentivable, así como los municipios incluidos en la zona.

Los criterios básicos establecidos para la valoración de la cuantía de las ayudas se relacionan con el volumen de la inversión que se realiza; el número de puestos de trabajo creados; la clase de proyecto de que se trate (primer establecimiento, ampliación, modernización o traslado), la utilización de factores productivos de la zona; el valor añadido; el incremento de la productividad; el carácter dinamizador para la economía de la zona; y la tecnología aplicada. Aspectos todos ellos que permiten modular el volumen de las ayudas en función del interés que para el desarrollo de la zona presenta la inversión productiva que se propone.

Cuadro VII.2
ZONAS DE APLICACION DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

Clase de zona	Tipo	Subven. %	Normativa	Delimitación
Z.I.D. Asturias	II	45	RD 484/88 RD 1423/89	Aller, Caso, Langreo, Laviana, Lena, Mieres, Morcín, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio y Sobrescobio.
Cantabria	II	45	RD 483/88 RD 1423/89	Campo de Yuso, Enmedio, Hermandad de Campo de Suso, Rozas de Valdearroyo, Pesquera, Reinosa, San Miguel de Aguayo, Santiurde de Reinosa, Valdeolea, Valdeprado del Río, Valderredible.
Extremadura	III	30	RD 483/88	Torrelavega, Camargo, El Astillero.
	I	75	RD 1388/88	Comarcas de Freñegal de La Sierra y Jerez de los Caballeros.
Galicia	I	75	RD 21/88 RD 882/89	El Ferrol, Narón, Fene, Neda, Mugardos, Ares, Puenteume, Cabañas, Valdoviño, San Saturnino.
País Vasco	III	30	RD 571/88	Municipios en cuenca del Nervión.
	IV	20	RD 1447/89	Municipios en cinturón industrial de San Sebastián. Municipios en comarca del Bajo Deba.
Z.P.E. Andalucía	I	50	RD 652/88	Toda la Comunidad Autónoma.
Aragón	I	50	RD 491/88	Teruel.
	III	30		Comarcas zaragozanas de Moncayo-Campo de Borja, Jalón Medio-La Almunia, Calatayud, Campo de Cariñena, Daroca-Romanos-Used y Tierra de Belchite.
Asturias	II	40	RD 487/88	Territorio no comprendido en Zona III ni en ZID.
	III	30		Avilés, Castrillón, Corvera de Asturias, Cudillero, Gozón, Illas, Muros de Nalón, Pravia, Soto del Barco, Carreño, Gijón, Villaviciosa, Llanera, Noreña, Oviedo, Sariego y Siero.
Canarias	I	50	RD 569/88	Todo el territorio de la Comunidad.
Cantabria	III	30	RD 490/88	Territorio no comprendido en ZID.
Castilla-La Mancha	I	50	RD 489/88	Provincias de Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Albacete.
	II	40		Guadalajara.
Castilla y León	I	50	RD 570/88	Ávila, León, Salamanca, Soria y Zamora.
	II	40		Burgos, Palencia, Segovia y Valladolid.
Ceuta	I	50	RD 1130/88	Toda la ciudad.
C. Valenciana	III	30	RD 883/89	Toda la Comunidad excepto parte de la zona costera.
Extremadura	I	50	RD 1389/88	Todo el territorio de la Comunidad, excepto el comprendido en la ZID.
Galicia	I	50	RD 568/88	Todo el territorio de la Comunidad, excepto el comprendido en la ZID de Ferrol.
Melilla	I	50	RD 1129/88	Toda la ciudad.
Murcia	I	50	RD 488/88	Toda la Comunidad Autónoma.
Z.E. Aragón	IV	20	RD491/88	Provincia de Huesca, excepto comarcas de la Hoya y Bajo Cinca. En Zaragoza: Artieda, Bagües, Isuere, Lobera de Onsella, Longás, Mianos, Navardún, Los Pintanos, Salvatierra de Escá, Sigués, Sos del Rey Católico, Undués de Lerda y Urriés.

En las zonas definidas como prioritarias, incluidas en los Anexos a los Reales Decretos de delimitación de zonas promocionables, el porcentaje de subvención que corresponde al proyecto, por la aplicación de los criterios anteriores, se incrementa en un 20%.

b) Las Zonas Industriales en Declive (ZID)

La recuperación económica y la reconversión de las ZID exigen tanto la modernización tecnológica y la diversificación de su estructura productiva como una ampliación de su base económica. Las medidas dirigidas al desarrollo de su potencial endógeno, así como a la difusión tecnológica, son de una indudable trascendencia para la consecución de dichos objetivos. No obstante, el deterioro experimentado en el tejido económico e industrial de muchas zonas, y la consecuente pérdida de capacidad para generar y atraer nuevas inversiones, supone, en numerosos casos, un considerable freno a la ampliación y modernización de las empresas o para la aparición de nuevas actividades. De ahí el interés de que existan una serie de incentivos que permitan superar dichos obstáculos, apoyando de esta forma las iniciativas empresariales.

Los Reales Decretos que delimitan las ZID y establecen los límites máximos de la ayuda financiera pública que un proyecto puede recibir, así como los periodos de vigencia de dichas zonas, son los que figuran en el cuadro VII.2. Los techos de las ayudas a los proyectos de las ZID oscilan entre un 20% (zona de tipo IV) de la inversión aprobada, en los casos de los que se localizan en el cinturón de San Sebastián y el Bajo Deva, y un 75% (zona de tipo I) para los proyectos situados en El Ferrol y una parte de Badajoz.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con la declaración de esas zonas como beneficiarias del sistema de incentivos son, básicamente, los siguientes: paliar los efectos negativos del ajuste industrial y corregir los desequilibrios económicos y sociales producidos por el declive industrial, y conseguir un desarrollo adecuado de la estructura industrial de forma compatible con la preservación del medio ambiente.

c) Las Zonas Especiales (ZE)

El Real Decreto 491/1988, de delimitación de la Zona Promocionable de Aragón, define una Zona Especial que comprende, por un lado, la provincia de Huesca, exceptuando las comarcas de La Hoya de Huesca y el Bajo Cinca, y, por otro, trece municipios situados al Norte de la provincia de Zaragoza. Los objetivos que se pretenden alcanzar en la Zona Especial son los mismos que los indicados para las ZPE. El límite de la subvención que se podrá conceder en la ZE es del 20% de la inversión aprobada, y el plazo de vigencia, a los efectos de solicitar las ayudas financieras, finalizará cuando lo determine el Gobierno, a la vista de los resultados logrados en relación con los objetivos establecidos para la Zona.

VII.2. SITUACION ACUMULADA DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES A 31.12.1989

El escaso tiempo que el nuevo sistema de incentivos lleva en funcionamiento no permite establecer aún conclusiones sólidas y definitivas sobre su eficacia general ni en relación a las zonas donde haya tenido efectos más dinamizadores. Sin embargo, teniendo presente lo anterior a efectos de evitar cualquier conclusión precipitada, es conveniente reflejar las realizaciones que han tenido lugar y destacar algunos aspectos de interés.

El cuadro VII.3 muestra los datos de los proyectos presentados desde el inicio del sistema a mediados de 1988 hasta el fin de 1989, agrupados por Comunidades Autónomas. A este respecto, no hay que olvidar que en algunas Comunidades los decretos de creación de las zonas promocionantes son muy recientes, tal es el caso de la Comunidad Valenciana, que data de julio de 1989. El número de solicitudes presentadas para beneficiarse de los incentivos regionales ha sido de 5.154, con un volumen de inversión proyectada de 2,19 billones de pesetas y una creación de 108.565 empleos. Destacan por el número de expedientes presentados, Andalucía (1.338), Galicia (856), Castilla y León (841) y Castilla-La Mancha (586). Sin embargo, la mayor inversión proyectada corresponde a Galicia (514.219 millones de pesetas), por delante de Andalucía (389.187), Murcia (369.688) y Castilla y León (259.629).

Dado que habitualmente existe un desfase temporal entre la propuesta y la concesión de los incentivos (con su publicación en el Boletín Oficial del Estado), se considera de mayor interés examinar las propuestas de concesión (esto es, los proyectos valorados positivamente) que los proyectos aprobados.

El análisis se realiza sobre los proyectos valorados positivamente, en vez de sobre los aprobados (que son los publicados en el BOE), al existir un desfase temporal entre el momento de la propuesta y el de la concesión efectiva.

Los proyectos que recibieron valoración positiva en ese período fueron 3.196, con una inversión subvencionable de más de 950.000 millones de ptas., así como 49.000 puestos de trabajo a crear. El mayor número de proyectos (819) corresponde a Andalucía, con una inversión subvencionable de 175.650 millones y 14.890 empleos a crear. A continuación, se sitúan Galicia (con 533 proyectos, 82.181 millones de ptas. y 6.562 empleos), Castilla y León (452 proyectos, 90.773 millones de ptas. y 5.253 empleos), Castilla-La Mancha (396 proyectos, 79.323 millones de ptas. y 5.497 empleos) y Murcia (288 proyectos, 348.387 millones de ptas. y 6.091 empleos).

La subvención total propuesta para los proyectos con valoración positiva es de 242.615 millones de ptas., es decir, como término medio un 25,5% de la inversión subvencionable. Las CC.AA. con mayor subvención propuesta han sido Murcia (108.636,6 millones de ptas.), Andalucía (38.352,6 millones de ptas.), Galicia (26.350,8), Castilla y León (17.800,4), Castilla-La Mancha (15.361,6) y Canarias (7.603,1), representando las subvenciones propuestas para el conjunto de los proyectos situados en las siete regiones menos desarrolladas el 94,3% de la subvención total.

Cuadro VII.3
SITUACION DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES A 31-XII-1989

CC.AA.	SOLICITUDES (01-06-88/31-12-89)				PROYECTOS VALORADOS POSITIVAMENTE (01-06-88/31-12-89)			
	Expedientes	Inversión*	Empleo	Expedientes	Inversión*	Subvención*	%	Empleo
ANDALUCIA	1.338	389.187,6	31.077	819	175.650,5	38.352,6	21,83	14.890
ARAGON	140	50.054,7	3.582	107	21.179,8	4.414,3	20,84	1.604
ASTURIAS	180	58.457,8	2.217	128	22.072,1	3.943,2	17,86	1.261
CANARIAS	237	206.679,6	12.492	133	44.554,0	7.603,1	17,06	2.683
CANTABRIA	59	27.610,0	1.435	39	17.871,6	3.082,1	17,24	781
CASTILLA-LA MANCHA	586	162.152,8	9.827	396	79.323,3	15.361,6	19,36	5.497
CASTILLA Y LEON	841	239.629,3	11.582	452	90.773,4	17.800,4	19,61	5.253
C. VALENCIANA	48	28.348,0	1.684	14	13.888,4	2.584,7	27,47	551
EXTREMADURA	317	51.916,3	5.542	177	31.560,0	10.579,3	33,52	2.858
GALICIA	856	514.219,8	17.937	533	82.181,7	26.350,8	32,06	6.562
MURCIA	349	369.688,8	8.360	288	348.387,0	108.636,6	31,18	6.091
PAIS VASCO	193	71.665,0	2.724	109	22.887,2	3.816,4	16,67	782
CEUTA	4	1.482,6	75	—	—	—	—	—
MELILLA	6	797,5	21	1	451,7	90,3	20,00	75
TOTAL ZONAS	5.154	2.191.889,7	108.565	3.196	930.780,7	242.615,4	25,51	48.888

(*) En millones de pesetas. En los proyectos aprobados se refleja la inversión subvencionable únicamente.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda. Dirección General de Incentivos Regionales.

Si se excluye del análisis un proyecto extraordinario de muy elevada cuantía, localizado en Murcia, el tamaño medio de los proyectos, por lo que a la inversión subvencionable se refiere, ha sido de 200 millones de ptas., siendo los de mayor envergadura los correspondientes a la Comunidad Valenciana (992 millones de ptas. por proyecto) y los de menor dimensión media los de Murcia (125 millones de ptas. por proyecto). El número de puestos de trabajo previstos por proyecto es de 14,7 como término medio, oscilando entre 7,1 empleos por proyecto en el País Vasco y 39,3 en la Comunidad Valenciana. La inversión media prevista por empleo se sitúa en 13,6 millones de ptas., correspondiendo la más baja a Murcia, con 8,5 millones de ptas. por empleo, y la más alta al País Vasco, con 29,3 millones. Por otra parte, la subvención media propuesta por cada empleo asciende a 3 millones de ptas., siendo la más elevada la de los proyectos del País Vasco (4,8 millones) y la menor la de Murcia (2 millones).

VII.3. ANALISIS DE LAS REALIZACIONES EN 1989

a) Solicitudes recibidas

Durante el año 1989, se han presentado 3.846 solicitudes que proyectan una inversión de 1,6 billones de pesetas y proponen la creación de más de 78.000 empleos. En las Comunidades Autónomas donde ha habido un mayor dinamismo, ha sido en Andalucía, Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Murcia, en las que, en conjunto, se han cursado el 82% de las solicitudes, lo que representa el 92% de la inversión proyectada y el 80% de los empleos asociados. Por otro lado, si se excluye la Comunidad Valenciana, cuya Zona de Promoción Económica fue creada en julio de 1989, las Comunidades Autónomas donde se han suscitado menos proyectos han sido Aragón y las situadas en la Cornisa Cantábrica: Asturias, Cantabria y el País Vasco (ver cuadro VII.4).

En las *Zonas de Promoción Económica* (incluyendo en ellas a la Zona Promocionable de Aragón) se concentran el 92,6% del número total de proyectos solicitados, el 90,5% de la inversión y el 93,1% del empleo incorporado, lo que muestra la importancia capital de las ZPE dentro del sistema de incentivos. La inversión media de los proyectos ZPE es (al margen del proyecto extraordinario de elevada cuantía, localizado en Murcia) de 325 millones de pesetas, y la inversión por empleo se sitúa en 16 millones de pesetas. Por número de proyectos, destacan Andalucía, Castilla-León, Castilla-La Mancha y Extremadura; y por volumen de inversión, Murcia, Andalucía, Castilla-León, Galicia y Canarias.

Las *Zonas Industrializadas en Declive* recogen menos del 10% de los proyectos, de la inversión y del empleo totales. La ZID del País Vasco supone más del 60% del número de proyectos, aunque la inversión propuesta y el empleo incorporado son inferiores al 50%. La ZID de Galicia tiene casi el mismo montante de inversión que la del País Vasco, gracias a la existencia de algún proyecto extraordinario de elevada cuantía. Por último, las Zonas Industrializadas en Declive de Extremadura, Asturias y Cantabria son las que menos proyectos han recibido y las que proyectan un menor volu-

men de inversión. La inversión media en los proyectos ha sido de 543 millones de ptas., superior a la de los proyectos situados en las Zonas de Promoción Económica, mientras que la inversión media por puesto de trabajo asciende a 28 millones de ptas, casi el doble de la correspondiente a las ZPE.

Cuadro VII.4
SOLICITUDES DE SUBVENCIÓN RECIBIDAS EN 1989

CC.AA.	Zonas	N.º de expedientes	Inversión Mill. ptas.	Empleo
Andalucía	ZPE	1.098	316.724,7	25.140
Aragón	ZPE y ZE	108	41.997,8	2.970
Asturias	ZID	16	15.656,4	333
	ZPE	102	30.664,0	1.028
	Total	118	46.320,4	1.361
Canarias	ZPE	173	143.473,3	7.759
Cantabria	ZID	14	2.680,4	185
	ZPE	32	16.841,3	715
	Total	46	19.521,7	900
Castilla-La Mancha ...	ZPE	432	125.285,8	7.173
Castilla y León	ZPE	661	208.438,8	9.484
C. Valenciana	ZPE	48	28.348,0	1.642
Extremadura	ZID	34	9.022,9	707
	ZPE	282	42.827,7	4.827
	Total	316	51.850,6	5.534
Galicia	ZID	40	61.389,3	1.687
	ZPE	423	169.947,5	6.595
	Total	463	231.336,8	8.282
Murcia	ZPE	193	346.239,8	5.728
País Vasco	ZID	180	65.730,3	2.526
Ceuta	ZPE	4	1.482,6	75
Melilla	ZPE	6	797,5	21
Total ZID		284	154.479,3	5.438
Total ZPE y ZE		3.562	1.473.068,8	73.157
Total General		3.846	1.627.548,1	78.595

Fuente: MEH. Dirección General de Incentivos Regionales.

De la distribución de las solicitudes según la modalidad de la inversión, recogida en el cuadro VII.5, se deduce que tres de las modalidades (nueva instalación, ampliación y modernización) suponen el 99,4% del número total de proyectos, el 99,8% de la inversión y el 99,7% del empleo. Entre dichas modalidades destacan las nuevas instalaciones (52,9% del total de proyectos, el 72,3% de la inversión y el 69,9% del empleo a crear), situándose en segundo lugar las ampliaciones (42,4% de proyectos, 23,3% de la inversión y 28,2% del empleo) y, por último, las modernizaciones (4%, 4,2% y 1,6%,

Cuadro VII.5
DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES SEGUN LA MODALIDAD DE LA INVERSION (1989)

Modalidad	N.º de expedientes	Inversión (Mill. ptas.)	N.º de empleos
Nueva instalación	2.036	1.177.386	54.948
Ampliación	1.632	379.394	22.160
Traslado	22	2.466	243
Modernización	155	68.264	1.244
Ampliación y modernización	1	38	0
Traslado con modernización	0	0	0
Total	3.846	1.627.548	78.595

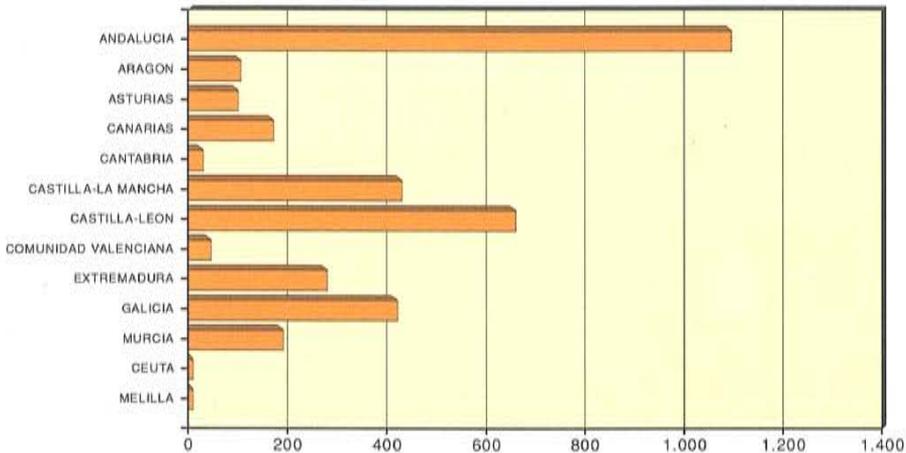
Fuente: MEH. Dirección General de Incentivos Regionales.

respectivamente). Este reducido porcentaje de proyectos de modernización en el sistema de incentivos se debe, en buena medida, a que las modernizaciones suelen ir acompañadas de ampliaciones tan importantes que aquéllas se incluyen a efectos de clasificación en esta última modalidad.

En cuanto a la dimensión o cuantía de la inversión, los proyectos pequeños (hasta 75 millones de pesetas) suponen un elevado porcentaje sobre el número total de solicitudes (el 56%) pero una escasa parte de la inversión total (el 5%), mientras que, en términos de empleo, representan una magni-

ZONAS DE PROMOCION ECONOMICA (ZPE)
Distribución Territorial de solicitudes presentadas.
(Situación a 31/12/89)

(Número de Proyectos)



tud de cierta relevancia (el 20%). Por otro lado, las solicitudes de subvención relativas a proyectos grandes (de más de 1.000 millones) comprenden únicamente el 6% del número total de proyectos, y, sin embargo, suponen el 72% de la inversión total y el 40% del empleo (ver cuadro VII.6).

Cuadro VII.6
DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES SEGUN LA CUANTIA DE LA INVERSION (1989)

Cuantía de la inversión	N.º de Expedientes	Inversión (Mill. ptas.)	N.º de Empleos
Hasta 75 millones	2.155	85.047	16.333
Entre 75 y 150 millones	664	70.314	8.538
Entre 150 y 500 millones	634	169.751	14.506
Entre 500 y 1.000 millones	175	126.749	7.348
Entre 1.000 y 10.000 millones	201	498.113	23.898
Más de 10.000 millones	17	677.574	7.972
Total	3.846	1.627.548	78.595

Fuente: MEH. Dirección General de Incentivos Regionales.

Si se agrupan los proyectos por sectores económicos, son «Industrias de alimentación» (27,6% del total de solicitudes presentadas y el 19,5% del empleo a crear), «Productos metálicos de hierro y acero» (14,8% y 13,4%, respectivamente) y «Hostelería» (13,4% y 21,6%) los subsectores predominantes. Sin embargo, en términos de inversión, destacan por encima de los tres anteriores las «Industrias químicas y plásticas» (26,2% de la inversión total, pero sólo el 6% del total de las solicitudes). A continuación se sitúan la «Hostelería» (17% de la inversión total) e «Industrias de Papel y Artes Gráficas» (15,5% de la inversión total).

Clasificando los proyectos de acuerdo con los sectores promocionables que se especifican en los artículos 7.1 de los Reales Decretos de Delimitación de las Zonas, se obtiene la siguiente distribución:

- A las industrias extractivas y transformadoras corresponde el 50,4% del total de las solicitudes.
- Las industrias agroalimentarias suponen el 29,1% del total.
- Los servicios de apoyo industrial representan el 7%.
- Los establecimientos turísticos en general, el 13,4%.

La distribución sectorial de las solicitudes de las ZPE muestra, en términos generales, grandes similitudes con la que refleja el total de solicitudes, lo que es lógico si se recuerda el gran peso del número de proyectos de las Zonas de Promoción Económica en el total. Se mantiene, por tanto, el predominio de «Industrias de alimentación», «Hostelería» y «Productos metálicos de hierro y acero», en lo que respecta al número de proyectos, y el fuerte peso de «Industrias químicas y plásticas» y de «Industrias del papel y gráficas», en cuanto al volumen de inversión.

La distribución sectorial de las solicitudes de las ZID presenta unos caracteres muy distintos, en consonancia con los diferentes objetivos que persiguen las Zonas Industrializadas en Declive en relación a las Zonas de Promoción Económica. En este caso, el subsector «Productos metálicos de hierro y acero» es predominante (41,5% del total de proyectos y 17,2% de la inversión), si bien, en lo que respecta al montante de la inversión proyectada, es superado por el subsector «Industrias del papel y gráficas» (37,2% de la inversión, aunque sólo el 6,6% de las solicitudes) y por «Industrias químicas y plásticas» (23,4% de la inversión y el 11,2% de los proyectos). Por otro lado, los subsectores importantes en las ZPE, como «Industrias de alimentación» y «Hostelería», pierden significación en las Zonas Industrializadas en Declive.

Es de interés, asimismo, analizar el perfil territorial de la distribución de las iniciativas de inversión que han solicitado acogerse al sistema de incentivos regionales, y ponerlo en relación con la situación en términos de valor añadido bruto de las distintas regiones con zonas elegibles. Como se aprecia en el cuadro VII.7, la inversión prevista en los proyectos situados en las regiones cuyo VAB/hab. se sitúa por debajo de la media nacional es el 84,7% de la total. Por su parte, las Comunidades Autónomas cuyo VAB/habitante es superior a la media nacional absorben tan sólo el 15,3% de la inversión de los proyectos.

Esta distribución de las iniciativas de inversión apunta hacia un correcto diseño del esquema territorial de incentivar (techos máximos de subvención) y consiguiente acción compensatoria de los incentivos de la Ley 50/1985, respecto de los desequilibrios económicos interterritoriales.

Cuadro VII.7
DISTRIBUCION DE LA INVERSION PREVISTA EN LAS SOLICITUDES
SEGUN EL VAB/HAB. DE LAS REGIONES PROMOCIONABLES (1989)

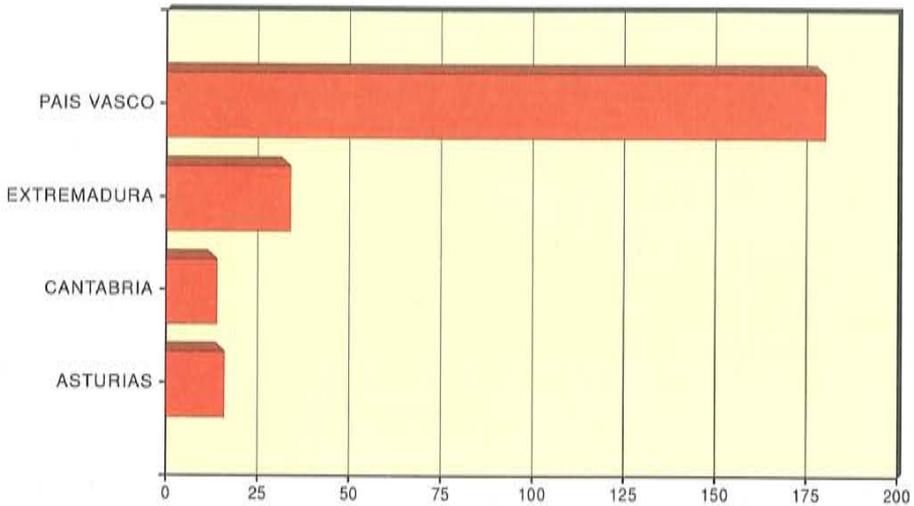
Comunidades Autónomas	VAB/hab. Media 1984-86 Índice España = 100	(*) Inversión proyectada en % de la inv. total
País Vasco	125,9	5,0
Aragón	109,8	3,2
Cantabria	102,1	1,5
Asturias	101,4	3,5
Comunidad Valenciana	101,4	2,1
España	100,0	
Castilla y León	96,1	15,9
Murcia (*)	92,2	2,6
Canarias	90,6	10,9
Galicia	86,9	17,6
Castilla-La Mancha	83,4	9,5
Andalucía	77,3	24,1
Ceuta y Melilla	74,6	0,2
Extremadura	66,4	3,9
TOTAL		100,0

(*) Se excluye un proyecto extraordinario de muy elevada cuantía.

Fuente: MEH. Dirección General de Incentivos Regionales.

ZONAS INDUSTRIALIZADAS EN DECLIVE (ZID)
Distribución Territorial de solicitudes presentadas en 1989

(Número de proyectos)



b) Proyectos con valoración positiva

Durante 1989 se valoraron positivamente 2.702 proyectos, que suponen una inversión de 842.496 millones de ptas., 41.133 puestos de trabajo a crear y una propuesta de subvención de 207.547 millones de ptas. La subvención media por proyecto valorado positivamente equivale al 24,6% de la inversión realizada, y la subvención por empleo se sitúa en 5 millones de ptas. por puesto de trabajo.

En las *Zonas de Promoción Económica* (incluyendo la zona promocionable de Aragón) se han aprobado 2.520 proyectos, que incluyen una inversión de 801.694 millones de ptas., la creación de 39.220 empleos y una propuesta de subvención de 197.213 millones de ptas., que representa, como término medio, el 24,6% de la inversión subvencionable (ver cuadro VII.8).

El mayor número de expedientes valorados positivamente en las ZPE corresponde a Andalucía (736), seguida de Castilla y León (423), Galicia (354), Castilla-La Mancha (341) y Murcia (196). Sin embargo, si se considera la inversión subvencionable incluida en dichos proyectos, es Murcia (337.550 millones de ptas.) la que ocupa el primer lugar, delante de Andalucía (154.960 millones), Castilla y León (83.419 millones), Castilla-La Mancha (66.478) y Galicia (38.624). Los proyectos que prevén la mayor creación de empleo corresponden a Andalucía (13.576), Castilla y León (4.892), Murcia (4.714), Castilla-La Mancha (4.523) y Galicia (3.617).

Cuadro VII.8
CLASIFICACION DE LOS PROYECTOS VALORADOS POSITIVAMENTE EN 1989 POR ZONAS PROMOCIONABLES Y CC.AA.

CC.AA.	Zonas Promocionables	Número de Expedientes	A Inversión Subvencionable (€)	B Subvención (€)	B/A %	Empleo
Andalucía	ZPE	736	154.960,0	32.338,7	20,8	13.576
Aragón	ZPE y ZE	91	15.625,5	2.774,2	18,5	1.307
Asturias	ZID	13	3.819,2	754,0	19,7	133
	ZPE	77	13.214,6	2.091,8	15,8	695
	Total	90	17.033,8	2.845,8	16,7	828
Canarias	ZPE	111	41.110,5	6.885,4	16,7	2.408
Cantabria	ZID	12	2.007,7	428,1	21,3	161
	ZPE	20	8.321,0	1.032,8	12,4	292
	Total	32	10.328,7	1.460,9	14,1	453
Castilla-La Mancha	ZPE	341	66.478,9	11.780,3	17,7	4.523
Castilla y León	ZPE	423	83.419,5	15.562,1	18,6	4.892
C. Valenciana	ZPE	14	13.888,6	2.584,7	18,6	551
Extremadura	ZID	21	3.511,7	2.308,7	65,7	288
	ZPE	156	28.048,3	8.270,7	29,5	2.570
	Total	177	31.560,0	10.579,4	33,5	2.858
Galicia	ZID	27	8.575,7	3.026,7	35,3	549
	ZPE	354	38.624,9	8.144,0	21,0	3.617
	Total	381	47.200,6	11.170,7	23,6	4.166
Murcia	ZPE	196	337.550,6	105.708,8	31,3	4.714
País Vasco	ZID	109	22.887,3	3.816,5	16,6	782
Ceuta	ZPE	—	—	—	—	—
Melilla	ZPE	1	451,7	90,3	20,0	75
Total ZID		182	40.801,5	10.334,0	25,3	1.913
Total ZPE y ZE		2.520	801.694,4	197.213,8	24,6	39.220
TOTAL GENERAL		2.702	842.495,9	207.547,8	24,6	41.133

(*) En millones de ptas.

Fuente: MEH. Dirección General de Incentivos Regionales.

Las *Zonas Industrializadas en Declive* tienen una importancia menor, al haber sido valorados positivamente 182 expedientes, que incluyen una inversión subvencionable de 40.801 millones de ptas., la creación de 1.913 puestos de trabajo y una propuesta de subvención de 10.334 millones de ptas., que representa el 25,3% de la inversión subvencionable. La ZID más dinámica ha sido la del País Vasco, (con 109 expedientes aprobados, una inversión de 22.887 millones de ptas., 782 empleos creados y una subvención de 3.816 millones de ptas.), seguida por la ZID de Galicia (27 expedientes aprobados, 8.575 millones de inversión, 549 empleos creados y 3.026 millones de subvención).

VII.4. ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A LA RECIENTE EVOLUCION DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

Aunque, como se ha dicho, resulte prematuro efectuar una valoración del sistema de incentivos regionales de la Ley 50/1985, pues se necesita un período de varios años para ello, sí pueden adelantarse algunos comentarios a modo de conclusión de este capítulo:

- a) La credibilidad de los nuevos incentivos regionales se ha puesto de manifiesto por su buena acogida, en especial en las Comunidades Autónomas menos desarrolladas, lo que parece indicar que el diseño del sistema puede ser considerado como eficaz para el cumplimiento de sus objetivos de corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales.
- b) A la vista de los datos examinados, y aun considerando que 1989 fue un año dominado por un «boom» inversor generalizado, se puede prever, razonablemente, un impacto importante del sistema de incentivos regionales, en la medida en que el esfuerzo estatal sea constante, estable y coherente con la demanda. Si de alguna forma se quebrara o fluctuara la dotación destinada a incentivos regionales la credibilidad del sistema se pondría en entredicho por los inversores que perderían confianza en el mismo.
- c) Los modernos incentivos regionales resultan necesarios para que muchas regiones afronten el reto del Mercado Unico Europeo. Se admite, aún con matices, que la eliminación de las barreras económicas de todo tipo tenderá a generar mayores desigualdades económicas regionales, lo que resulta trascendente para un país, como España, con un nivel de desarrollo comparativamente bajo respecto a algunos países de la CEE, y con fuertes desequilibrios interterritoriales.

Las regiones deben prepararse y desarrollar sus potencialidades endógenas para reforzar así unas bases económicas competitivas, cuyo desarrollo se enfrenta a menudo a deseconomías espaciales de localización de las inversiones que pueden superarse mediante una política eficaz de incentivación regional.

De igual forma que la cohesión económica y social se convierte en un objetivo a nivel europeo e inspira la política de reforma de los Fondos estructurales comunitarios, a nivel nacional debe mantenerse una actuación estatal a un nivel equiparable para evitar un acrecentamiento de las disparidades regionales respecto a otros países comunitarios, en los que desde hace varios años el gasto en incentivos regionales ha venido siendo entre dos y tres veces superior al español.

