

**POLITICA REGIONAL
EN 1991
INFORME ANUAL**

Depósito Legal: M-22105-1992

I.S.B.N.: 84-476-0003-3

N.I.P.O.: 101-92-201-7

Imprime: V.A. Impresores, S.A.

INDICE

PRESENTACION	Página 7
--------------------	-------------

SECCION PRIMERA. LA PROBLEMÁTICA REGIONAL EN EL ESPACIO COMUNITARIO: COHESION ECONOMICA Y SOCIAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO

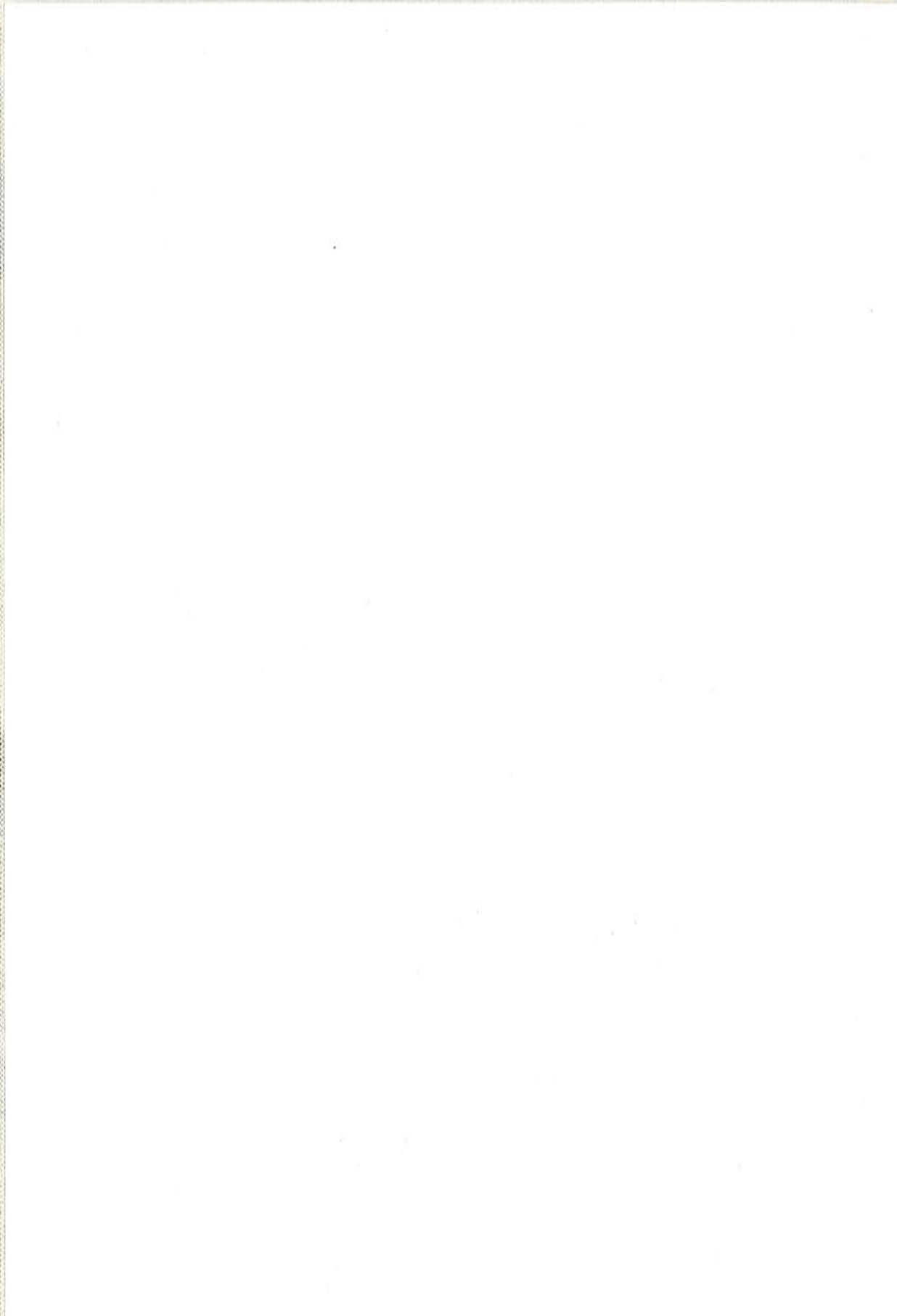
Capítulo I.	La cohesión económica y social en la década de los 90	11
I.1.	Introducción	13
I.2.	El concepto de cohesión	14
I.3.	Las disparidades territoriales y la cohesión como objetivo	16
I.4.	Perspectivas de la cohesión durante la década de los 90	30
I.5.	La contribución de las políticas comunitarias al objetivo de la cohesión económica y social	49
I.6.	La cohesión en los nuevos tratados sobre la unión política, económica y monetaria: resultados y perspectivas	77
 Capítulo II.	 La dimensión de la ordenación del territorio en la política regional	 91
II.1.	Introducción	93
II.2.	Aspectos demográficos	95
II.3.	La producción y la localización de las actividades económicas	103
II.4.	Los transportes	111
II.5.	Tecnología de la información y telecomunicaciones (TIT)	117
II.6.	El suministro de energía	120

	<u>Página</u>
II.7. El medio ambiente de los recursos naturales	125
II.8. El desarrollo del sistema urbano comunitario	130
II.9. El futuro de las áreas rurales	142
II.10. El nuevo papel de las ciudades y regiones fronterizas	150
II.11. Las zonas costeras y las islas	155

SECCION SEGUNDA. LA POLITICA REGIONAL EN ESPAÑA EN 1991

Capítulo III. La programación regional en 1991	165
III.1. Los nuevos programas de 1991	167
III.2. Programas elaborados y presentados a la CE en 1991	168
III.2.1. Programas Operativos correspondientes a regiones objetivo 1	168
III.2.2. Subvenciones globales para el objetivo 1, gestionadas mediante programas plurianuales	183
III.2.3. Programas Operativos correspondientes a regiones objetivo 5b	194
III.2.4. Programas Operativos en el marco de Iniciativas Comunitarias	214
Capítulo IV. La Aplicación de los MACs para España: situación a finales de 1991	245
IV.1. Aplicación de los MACs hasta el 31/12/91	247
IV.2. Aplicación del Marco de Apoyo Comunitario para las regiones del objetivo 1	248
IV.3. Aplicación del Marco de Apoyo Comunitario para el objetivo 2	256
IV.4. Aplicación del Marco de Apoyo Comunitario para el objetivo 5b	257
Capítulo V. La gestión del FEDER en 1991	261
V.1. Ayudas aprobadas. Situación al 31-12-1991	263
V.2. Pagos (Transferencias recibidas) del FEDER en 1991	282
V.3. La gestión del FEDER para las regiones del objetivo 1: evaluación a 31/12/1991	291
V.4. Las iniciativas comunitarias	306
V.5. Intervenciones a nivel comunitario en base al artículo 10 del Reglamento del FEDER	325
Capítulo VI. EL F.C.I. en 1991	331
VI.1. Distribución territorial del F.C.I. y criterios de reparto	333

	<u>Página</u>
VI.2. Aplicación del FCI por áreas de inversión	337
Capítulo VII. Los incentivos económicos regionales en 1991	341
VII.1. Introducción y Resumen general	343
VII.2. Vigencia de las Zonas Industrializadas en Declive	344
VII.3. Programa Operativo de Incentivos Regionales	344
VII.4. Situación de las solicitudes y principales características	346
VII.5. Distribución de las solicitudes por modalidad y dimensión de los proyectos	349
VII.6. Evaluación de proyectos	351
VII.7. Resolución de expedientes: proyectos aprobados	353
VII.8. Características de los proyectos aprobados, según la modalidad, dimensión y sector económico	356
VII.9. Pagos	362
Anexo. El nuevo sistema de financiación autonómico para el período 1992/96	365
Introducción	367
El sistema de financiación en el período 1987-91: principales características	368
El acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica en el período 1992/96: principales características	374
Conclusión	389



PRESENTACION

El presente informe es el tercero de la publicación de carácter anual sobre Política Regional que se inició en 1990. Con dicha publicación se pretende dar cuenta, básicamente, de las iniciativas y actuaciones que, en materia de política regional, están, por su naturaleza, en el ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Hacienda.

No obstante, al igual que en el informe publicado el pasado año, en el presente se incluye una Sección Primera dedicada a la problemática y a la política regional y territorial a escala europea. En la perspectiva del nuevo marco de referencia delimitado por el establecimiento a corto plazo del Mercado Único y, como novedad, por la iniciación del proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria, cuyos ejes angulares se establecieron en la cumbre de Maastricht, no se puede hacer abstracción de la nueva dimensión, cada vez más estrechamente ligada a ese entorno europeo, con que se plantean dichas problemáticas y políticas.

Por ello, se ha considerado de interés incluir como primer capítulo de dicha Sección Primera una recapitulación de los antecedentes y de las perspectivas, a partir de Maastricht, de la política de cohesión económica y social de la Comunidad Europea, al estar dicha política estrechamente relacionada con la política regional comunitaria, en la cuál debe articularse con cada vez con más intensidad la propia política regional española. Asimismo, resulta evidente que la problemática de la ordenación del territorio en la Europa comunitaria que se está configurando presenta cada vez más nexos de unión con la propia política regional. A finales de 1991, la Comisión de la CE publicó un informe denominado "Europa 2000: las perspectivas del desarrollo del territorio comunitario", que recoge los primeros resultados de una investigación al respecto. En el segundo capítulo se recoge una síntesis de las principales conclusiones del mismo.

La Sección Segunda denominada "La política regional en España en 1991" está dedicada, como es habitual, a informar de las actuaciones que, en el ámbito de la política regional española y en la gestión de sus instrumentos, han realizado los diferentes centros de decisión del Ministerio de Economía y Hacienda con competencias al respecto. Así los capítulos tercero "La programación regional en 1991"; cuarto "La aplicación de los Marcos de Apoyo Comunitario de España en 1991"; quinto "La gestión del FEDER en 1991" y sexto "El Fondo de Compensación Interterritorial en 1991" dan cuenta de las iniciativas y resultados derivados de la gestión y actuaciones de la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda, que es la competente en estos ámbitos, mientras que el capítulo séptimo, "Los incentivos económicos regionales en 1991", viene referido a las actuaciones que, en materia de gestión del Sistema de Incentivos Regionales derivado de la Ley 50/1985, realiza la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales de la Secretaría de Estado de Economía.

Por último y como Anexo, se ha incluido un capítulo referido al nuevo sistema de financiación autonómico para el período 1992/96 que se estableció, en la mayor parte de sus aspectos esenciales, entre los últimos meses de 1991 y primeros de 1992. El sistema de financiación autonómico no es en puridad un instrumento de la política regional ya que su objetivo esencial es facilitar, desde la vertiente financiera, la institucionalización del Estado de las Autonomías que consagra la Constitución en su Capítulo VIII. No obstante, es asimismo cierto que al tener que adecuarse el sistema de financiación autonómica al objetivo de solidaridad interterritorial, también establecido en la Constitución, tiene una vertiente muy relacionada con la política regional y, por lo tanto, no resulta gratuito dar cuenta de sus aspectos esenciales en este informe anual.

SECCION PRIMERA

LA PROBLEMÁTICA REGIONAL EN EL ESPACIO COMUNITARIO: COHESION ECONOMICA Y SOCIAL Y ORDENACION DEL TERRITORIO



CAPITULO I

LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL EN LA DECADA DE LOS 90



I.1. INTRODUCCION

El problema de la cohesión se halla ya implícito en el tratado de Roma constitutivo de la CEE, en la medida en que, en su Preámbulo, se recoge la preocupación por las diferencias existentes entre las diversas regiones comunitarias y, en el propio articulado, ya se declara como objetivo de la Comunidad el desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad (artículo 2), así como la consideración regional a la hora de aplicar políticas sectoriales como la agrícola (art. 39.2) y los transportes (art. 80.2), a la vez que establece como una de las misiones fundamentales del BEI la de financiar proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas (art. 130. a).

La filosofía económica del Tratado, que se fundamenta en la hipótesis de que el funcionamiento de las leyes del mercado asegurará la óptima distribución espacial del desarrollo, se expresa en el art. 92.1, prohibiendo el establecimiento de ayudas de cualquier tipo que podrían falsear el libre juego de las fuerzas del mercado. No obstante, se prevén algunas excepciones: las ayudas a las regiones de la R.F. de Alemania afectadas por el hecho de la división de este último país, para "compensar las desventajas económicas que resultan de tal división" (art. 92.C) y "las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico en regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de desempleo" (art. 92.3).

La persistencia de los desequilibrios regionales en algunos de los países firmantes del Tratado y, ante la inminente entrada de nuevos socios (Reino Unido, Dinamarca e Irlanda), la previsible agudización de las diferencias entre países y regiones llevó a que la Conferencia de París (octubre de 1972) planteara la necesidad de crear un Fondo de Desarrollo regional, cuya intervención, coordinada con las ayudas nacionales, debería propiciar la corrección de los principales desequilibrios regionales de la Comunidad.

Hubo que esperar, sin embargo, a 1975 para que se creara el Fondo Europeo de Desarrollo Regional como instrumento esencial de la política regional para paliar los efectos indeseados en el territorio de la progresiva integración económica de los países de la CEE. La nueva ampliación de la Comunidad, con el ingreso, primero de Grecia y después de España y Portugal, evidenció la necesidad de potenciar financieramente el FEDER e involucrar a otros instrumentos comunitarios en la política regional, (FEOGA-Orientación, BEI). Las sucesivas modificaciones de la estructura del FEDER (1979, 1984) y la ampliación de sus recursos revelan la creciente relevancia que para la consolidación de la Comunidad tiene el tema de la cohesión económica y social, relevancia que culmina con la aprobación del Acta Unica Europea en febrero de 1986, en cuyo art. 130 aparece explícitamente la cohesión económica y social como objetivo comunitario:

“A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá la acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones más desfavorecidas”.

La puesta en práctica de este imperativo dio lugar a la Reforma de los Fondos estructurales y a la puesta en marcha de una nueva política regional comunitaria, cuyas líneas maestras y cuyos primeros resultados se describieron en los Informes Anuales sobre Política Regional del Ministerio de Economía y Hacienda correspondientes a 1989 y 1990 (1).

La entrada en vigor del Mercado Unico y la preparación de la Unión Económica y Monetaria, los cambios en la Europa Oriental y la antigua URSS, la ampliación de la Comunidad con nuevos miembros y las previsiones sobre la agricultura europea resultantes de las negociaciones del GATT, en la medida en que son factores decisivos para la evolución futura de la economía comunitaria, obligan a una profundización del concepto de cohesión económica y social y de la estrategia para su consecución, lo que puede exigir, incluso, una significativa reorientación de esta última.

1.2. EL CONCEPTO DE COHESION

Aunque la cohesión constituye ya una noción clave para la política comunitaria, su concepto no tiene un significado unívoco. De hecho, cabe distinguir tres dimensiones principales e interrelacionadas del término cohesión —la política, la económica y la social—, aunque en último extremo remiten a un plano inequívocamente político que no es otro que la propia viabilidad política, valga la redundancia, de la unidad europea.

(1) Ministerio de Economía y Hacienda. “Informe Anual sobre Política Regional en 1989 y 1990”.

Es preciso partir, por lo tanto, de la idea de que la cohesión constituye, en primer término, un objetivo político, que implica el logro de un grado de homogeneidad económica y social de modo que las disparidades, entre las distintas regiones y/o los diferentes grupos sociales, sean aceptadas por parte de los Estados y de los ciudadanos que integran la Comunidad.

La dimensión política de la cohesión implica varias facetas. En primer término, la relativa a la toma de decisiones comunitarias y el control democrático de las mismas, que debe ser garantizado para que las distintas regiones y grupos sociales acepten las consecuencias, a veces negativas para ellos, de las políticas comunitarias. En segundo lugar, la conciencia de ciudadanía europea, condición indispensable para que los habitantes de la Comunidad, cualesquiera que sea su lugar de residencia, acepten las ventajas e inconvenientes de su pertenencia a un todo políticamente unido. En tercer término, la necesidad de que todos los niveles de la administración pública: nacional, regional y local estén comprometidos en el proceso político, de modo que se logre un equilibrio entre el poder necesariamente creciente de las instancias comunitarias y los de los distintos niveles hasta la Administración local.

La cohesión, desde el punto de vista económico, implica una aminoración de las diferencias interestatales e interregionales de bienestar económico y, para ello, una convergencia en términos reales entre los estados y entre las regiones, que difícilmente puede conseguirse si no se alcanza al menos una cierta homogeneidad en las posibilidades de los distintos territorios para competir en un mercado único. Ahora bien, en la medida en que las condiciones de partida son muy diferentes y que el proceso de integración económica puede implicar un riesgo de aumentar las disparidades interterritoriales existentes, se hacen aún más necesarias las actuaciones dirigidas a favorecer una convergencia en términos reales que es la condición imprescindible para un mayor grado de cohesión. El problema consiste en saber si las políticas de cohesión podrán o no neutralizar el efecto neto del crecimiento global, a través de una distribución voluntarista de los recursos hacia las regiones menos desarrolladas, en donde, espontáneamente, el crecimiento tiende a ser menor.

En relación con la cohesión social, la determinación de su significado resulta menos clara, en la medida en que es más difícil un acuerdo sobre su contenido en términos cuantificables. No obstante, es evidente que la integración económica dará lugar a importantes cambios en la estructura social y tendrá efectos considerables sobre la problemática social de los países y las regiones. A este respecto, la intensificación de la competencia, que es uno de los principales objetivos de la integración, tendrá un impacto en el mercado de trabajo que incidirá, probablemente de manera negativa, en los trabajadores menos cualificados, afectando sobre todo a los grupos sociales más vulnerables y a las áreas más desfavorecidas. La cohesión política y económica estaría amenazada si los residentes de las regiones menos favorecidas y las áreas desfavorecidas de las regiones más prósperas no

perciben una disminución de sus diferencias en materia de derechos y prestaciones sociales respecto a los residentes en las áreas más prósperas. En particular, las diferencias en las oportunidades en educación, formación y asistencia sanitaria, así como en los niveles de calidad del medio ambiente deberán acortarse sustancialmente para que pueda lograrse una cohesión social aceptable.

I.3. LAS DISPARIDADES TERRITORIALES Y LA COHESION COMO OBJETIVO

Las grandes disparidades territoriales existentes en la CE, cuyo análisis se realizó el cuarto Informe Periódico de la Comisión sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, del que se dio cuenta en el Informe Anual sobre Política Regional en 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda, han constituido el punto de referencia para la reforma de los Fondos Estructurales, dirigida principalmente a propiciar la cohesión económica y social entre regiones y entre países.

En síntesis, los rasgos principales en que se expresan las disparidades regionales actuales a nivel comunitario pueden agruparse en los siguientes:

- a) *Niveles de renta*: La evolución, desde comienzos de los años 60 hasta mediados de los 80, de las disparidades regionales de PIB por habitante en el seno de la CE, muestra dos fases bien diferenciadas: una primera, que abarca desde 1960 hasta la primera crisis petrolífera de mediados de los setenta, en la que se produce un proceso de convergencia entre las regiones europeas, y una segunda, que se extiende hasta la segunda mitad de los ochenta, en la cual el proceso de convergencia se detiene como consecuencia de la ralentización del crecimiento y de las recesiones económicas a escala nacional y comunitaria. En esta segunda etapa, las diferencias interregionales se acentúan, alcanzando, incluso, mayor envergadura que las existentes a principios de los años setenta.

Durante la década de los ochenta, las disparidades regionales de la renta por habitante aumentan hasta la mitad del período, y se estabilizan a partir de entonces, apreciándose una cierta atenuación en 1989. Así, como revela el cuadro I.1, mientras en 1980 el PIB por habitante en PPA de las 10 regiones más desfavorecidas de la Comunidad suponía el 47% de la media, este índice baja hasta el 45% en 1983, manteniéndose hasta 1989, en que se recupera el nivel de 1980. A la vez, el índice de las 10 regiones más desarrolladas de la Comunidad pasa del 145 a principios de la década a 151 en 1986, manteniéndose en este nivel hasta 1989. Si se consideran las 25 regiones menos y más desarrolladas de la Comunidad, el índice de las primeras en 1989 es igual al de 1980 como se refleja en el cuadro citado, pero el de las 25 más desarrolladas aumenta en 3 puntos porcentuales. El índice de disparidad

Cuadro I.1.
DISPARIDADES DEL PIB POR HABITANTE ENTRE LAS REGIONES (1) DE LA COMUNIDAD, 1980-1989
(en PPA, EUR-12=100)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Media de las 10 regiones más débiles	47	46	46	45	45	45	45	45	45	47
Media de las 10 regiones más fuertes	145	146	147	149	149	150	151	151	151	151
Media de las 25 regiones más débiles	57	57	56	56	55	56	55	56	56	57
Media de las 25 regiones más fuertes	135	136	136	136	137	138	138	137	137	138
Disparidad (2)	26,1	26,5	26,8	27	27,2	27,5	27,9	27,5	27,5	26,9

(1) NUTS 2; DOM, Azores y Madeira no incluidas.

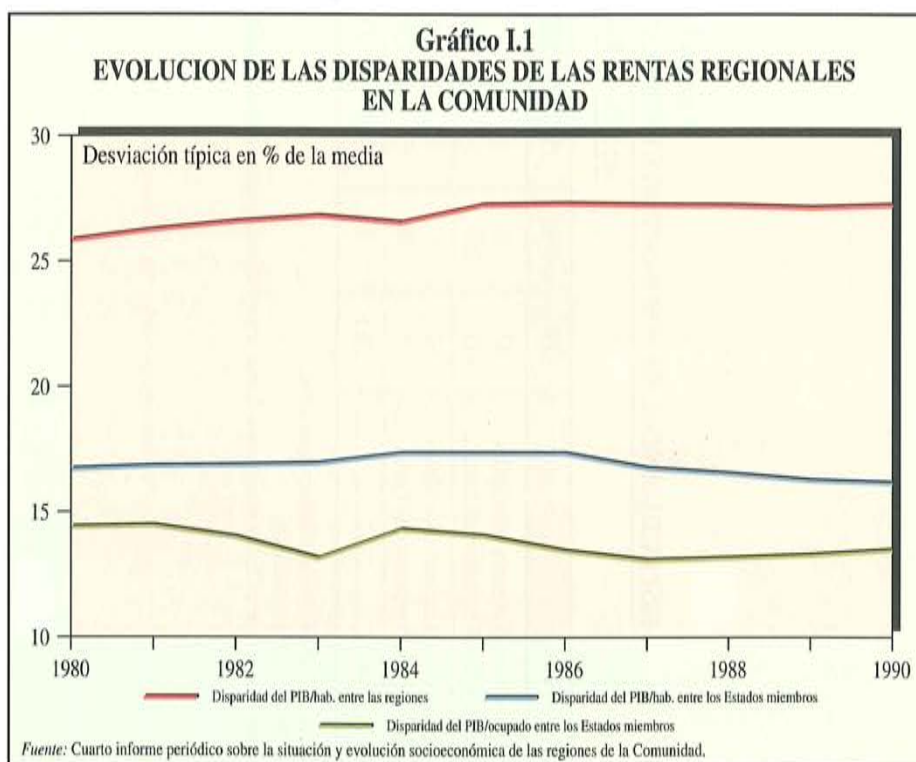
(2) Desviación típica ponderada.

Fuente: Comisión de la CE. Las regiones en la década de los 90. Cuarto informe sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad 1991.

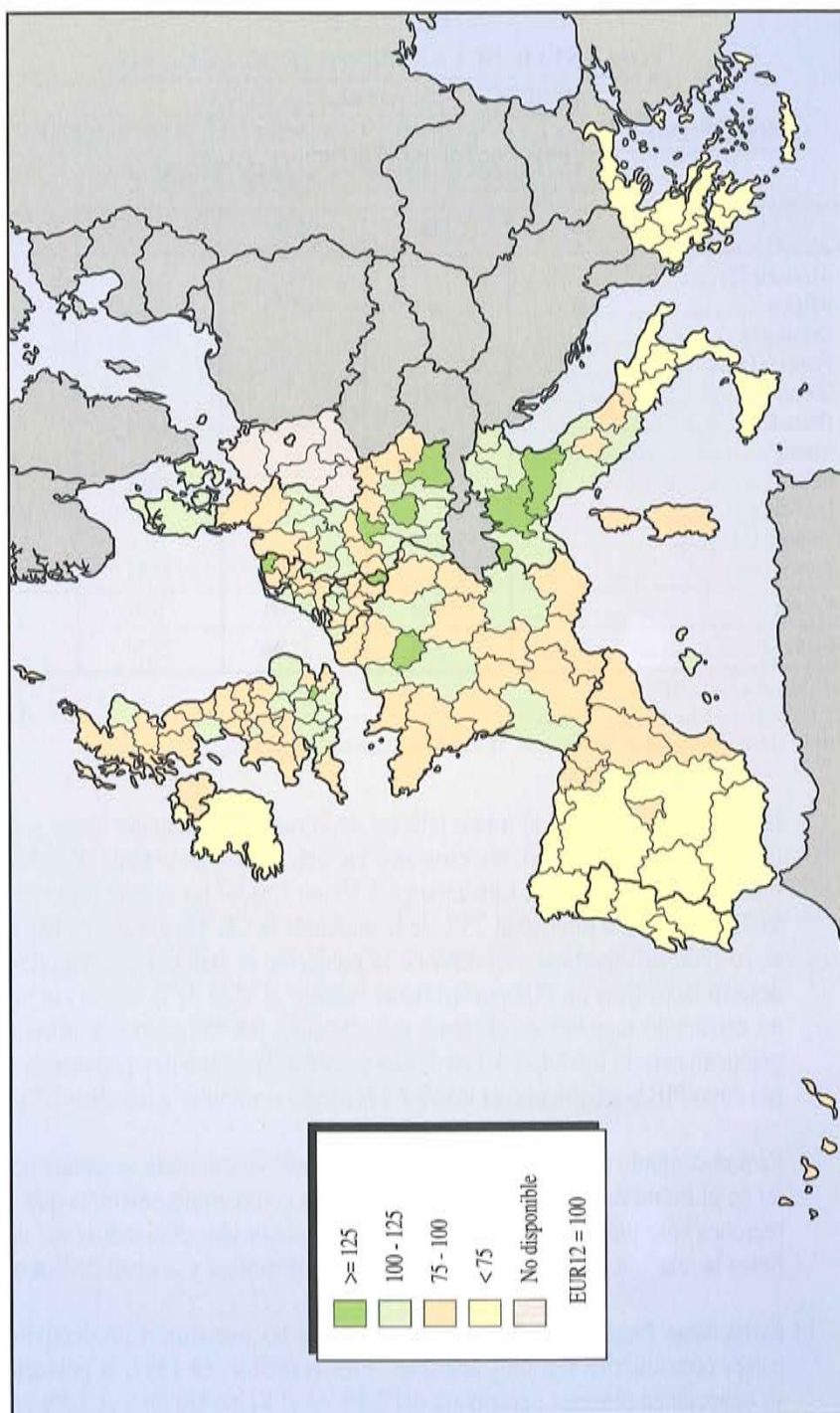
(desviación típica ponderada), que refleja globalmente la situación de las disparidades regionales del PIB por habitante en la Comunidad, muestra un empeoramiento de la situación que alcanza su máximo en 1986 (27,9), descendiendo luego ligeramente en 1987 y 1988 y más intensamente en 1989 sin, por ello, recuperar los niveles de los primeros dos años del decenio.

En el mapa adjunto, puede apreciarse cómo las regiones cuyo PIB por habitante se sitúa en el intervalo superior definido en relación a la media comunitaria se hallan en el norte de Italia, Dinamarca, sur-suroeste de Alemania, Benelux, sur de Inglaterra, y en Francia básicamente en torno a la cuenca parisienne. Si se considera la superficie territorial, Luxemburgo, Alemania e Italia son los países en los que las regiones con un PIB por habitante más alto (superior en un 25% a la media comunitaria) ocupan un porcentaje mayor (cuadro I.2).

Si se atiende a la población, Luxemburgo, Italia, Francia, Reino Unido y Alemania son los países en los que una proporción mayor de la población vive en las regiones con un PIB por habitante más elevado. Como se observa en los cuadros I.2 y I.3, hay tres países (Grecia, Irlanda y Portugal) cuyo territorio y población se



Mapa I.1.
PIB POR HABITANTE



Cuadro I.2.
PORCENTAJE DE LA SUPERFICIE DE CADA PAIS,
RESPECTO AL TOTAL NACIONAL,
CORRESPONDIENTE A LAS REGIONES CUYO PIB POR HABITANTE EN 1989
(EUR-12=100) SE HALLA EN CADA INTERVALO

Países	<75	75-99	100-125	>125
Alemania (3)	—	43,07	42,18	14,75
Bélgica	—	61,33	38,67	—
Dinamarca	—	—	100,—	—
Francia (1)	—	63,49	34,30	2,21
Grecia	100,00	—	—	—
Holanda	—	65,28	27,94	6,78
Irlanda	100,00	—	—	—
Italia	27,79	15,86	40,01	16,34
Luxemburgo	—	—	—	100,00
Portugal (2)	100,00	—	—	—
Reino Unido	—	63,50	35,85	0,65
España	69,01	30,00	0,99	—
EUR-12	32,21	37,80	25,34	4,65

(1) Excluidos los DOM.

(2) Excluidas las Islas Azores y Madeira.

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

hallan íntegramente en el tramo inferior de la renta por habitante (menos del 75% de la media comunitaria), mientras que en siete países (Alemania, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Luxemburgo y Reino Unido) no existen regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media de la CE. En el caso de España, casi el 70% de su superficie y el 43% de la población se halla en las regiones menos desarrolladas (con un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria), no existiendo regiones en el tramo más elevado, por lo que puede afirmarse que prácticamente la totalidad del territorio y población españoles pertenecen a regiones cuyo PIB por habitante es inferior a la media comunitaria (cuadros I.2 y I.3).

Para el conjunto de la CE, el 70% de la superficie comunitaria se encuentra incluido en el tramo del PIB/hab. inferior a la media comunitaria, mientras que en estas regiones sólo habita alrededor del 50% de la población, poniéndose así de manifiesto la relación existente entre la densidad demográfica y el nivel de la renta.

- b) *Estructuras Productivas*: Las diferencias entre las estructuras productivas de los países comunitarios son muy acusadas. Efectivamente, en 1987, la población activa ocupada en el sector agrario era del 2,4% en el Reino Unido y el 3,2% en Bélgi-

Cuadro I.3.
PORCENTAJE DE LA POBLACION DE CADA PAIS,
RESPECTO AL TOTAL NACIONAL,
QUE HABITA EN LAS REGIONES CUYO PIB POR HABITANTE EN 1989
(EUR-12=100) SE HALLA EN CADA INTERVALO

Países	<75	75-99	100-125	>125
Alemania (3)	—	25,34	53,74	10,92
Bélgica	—	42,84	57,16	—
Dinamarca	—	—	100,00	—
Francia (1)	—	52,64	28,80	18,56
Grecia	100,00	—	—	—
Holanda	—	49,45	46,78	3,77
Irlanda	100,00	—	—	—
Italia	30,86	7,08	39,55	22,51
Luxemburgo	—	—	—	100,00
Portugal (2)	100,00	—	—	—
Reino Unido	—	47,58	40,62	11,80
España	43,28	54,97	1,75	—
EUR-12	17,77	33,66	35,03	13,54

(1) Están excluidos los departamentos franceses de Ultramar.

(2) Excluidas las Islas Azores y Madeira.

(3) No se incluyen los Länder de la Ex-RDA.

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

ca, los dos países donde la ocupación agraria es menor, mientras que, en el otro extremo, en Grecia y Portugal, suponía el 26,6 y 21,2%, respectivamente. En el caso del sector industrial, las diferencias son también notables: del 25,4% de Grecia al 40,5% de Alemania, ocupando España un lugar intermedio, más próximo al de los países más industrializados (32,6%). Respecto al sector de los servicios, los extremos son 68,6% en el caso de Holanda y 44,1% en el de Portugal, siendo 53,2% el porcentaje correspondiente a España. (Cuadro nº I.4). Estas diferencias entre los países comunitarios son aún mayores a nivel regional. Efectivamente, mientras que el porcentaje de población activa ocupada en la agricultura era del 7,6% para la media comunitaria, el correspondiente a las regiones griegas de Peloponesos y Dytiki Hellada era un 51,7 y 48,6, respectivamente. Estos porcentajes contrastan con los de algunas de las regiones inglesas y de la Europa Central, donde la población activa en la agricultura no llega al 1% de la total.

- c) *Productividad:* En lo que respecta a la productividad, las diferencias interestatales e interregionales son enormemente significativas. En efecto, si se toma como indicador de la productividad el índice respecto a la media comunitaria (EUR

Cuadro I.4.
DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL EMPLEO TOTAL
POR SECTORES PRODUCTIVOS

	1980			1984			1987		
	Agr.	Ind.	Serv.	Agr.	Ind.	Serv.	Agr.	Ind.	Serv.
ALEMANIA	5,5	43,2	51,3	5,4	40,5	54,1	4,5	40,5	55,0
BELGICA	2,9	33,6	63,4	2,9	29,8	67,3	3,2	31,4	65,5
DINAMARCA	8,0	28,6	63,4	7,3	25,3	67,3	5,8	27,1	67,1
FRANCIA	8,5	35,0	56,5	7,6	32,0	60,4	7,2	30,0	62,8
GRECIA	28,7	28,7	42,9	27,9	26,5	45,6	26,6	25,4	48,0
HOLANDA	4,8	30,8	64,4	4,9	27,7	67,4	4,9	26,5	68,6
IRLANDA	18,1	32,1	49,8	16,4	28,9	54,7	15,8	28,7	55,6
ITALIA	13,9	36,9	49,2	11,5	33,5	55,0	9,8	32,2	58,0
LUXEMBURGO	5,4	38,1	56,6	4,5	34,3	61,1	3,5	29,2	67,3
PORTUGAL	28,0	35,3	36,7	23,4	33,5	43,2	21,2	34,6	44,1
REINO UNIDO	2,6	37,2	60,2	2,6	32,1	65,4	2,4	32,8	64,9
ESPAÑA	18,5	34,8	46,7	17,7	31,5	50,7	14,3	32,6	53,2
EUR-12	9,4	36,9	53,6	8,7	33,5	57,8	7,6	33,2	59,2

Fuente: EUROSTAT (Empleo y paro 1989) y Comisión de las Comunidades Europeas (Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1990).

12=100) del PIB en PPA por persona ocupada en el período 1986-87-88, se obtienen valores máximos para Holanda (126,1) y Francia (110,8), mientras los mínimos corresponden a Portugal (56,4%) y Grecia (56,9%), ocupando España, en este caso también, una posición intermedia (96,9%), por debajo de Italia (101,3%) (cuadro nº I.5). Las diferencias interregionales dentro del conjunto comunitario son, como es lógico, mayores que las existentes entre los Estados miembros: entre la región de Gröningen (Holanda) con un índice, para el mismo período, de 246,5 y la región griega de Ipeiros, con un índice 47,7 hay 198,8 puntos porcentuales de diferencia. La posición de las regiones españolas, estando por debajo de la media comunitaria en la mayor parte de ellas, es superior a la de todas las regiones griegas y, en términos generales, análoga a la de las regiones del sur de Italia. Si, en lugar de utilizar el PIB en PPA se toma esta misma magnitud en ECUS, las diferencias son mucho mayores, como se observa en el cuadro I.5, ya que, en este último caso, no se consideran los niveles relativos de los precios de cada país.

Las disparidades en materia de productividad han evolucionado en los Estados miembros, entre 1980 y 1990 de un modo algo distinto a lo que lo han hecho en relación al PIB por habitante. Entre los países con niveles más bajos de productividad global, Irlanda y Portugal han mejorado su índice respecto a la media comunitaria, mientras Grecia empeora claramente su posición. En España, tras una mejora progresiva hasta la primera mitad del decenio, se estanca o, incluso, desciende en la segunda mitad de los años 80.

Cuadro I.5.
INDICES DEL PIB POR OCUPADO EN LOS ESTADOS MIEMBROS (EUR-12=100)

Estados miembros	En ECUs por ocupado	En PPA por ocupado			
	Media 86-87-88	1980	1985	1990	Media 86-87-88
BELGICA	112,2	110,9	108,8	110,4	108,0
DINAMARCA	113,1	90,6	90,6	84,3	87,0
ALEMANIA	125,4	106,6	106,0	106,3	105,0
GRECIA	37,1	63,4	57,8	57,1	56,9
ESPAÑA	74,8	94,0	98,8	95,3	96,9
FRANCIA	120,7	110,3	110,3	111,4	110,8
IRLANDA	81,5	75,4	82,6	87,1	82,9
ITALIA	96,2	104,9	100,8	102,7	101,3
LUXEMBURGO	104,3	110,1	107,9	102,6	104,4
HOLANDA	131,4	130,7	130,5	126,1	126,1
PORTUGAL	30,0	52,9	52,1	59,3	56,4
REINO UNIDO	82,0	89,6	93,1	91,7	94,3

Fuente: Comisión de la CEE. "Tercer y Cuarto Informes Jurídico sobre la situación y evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad". 1987 y 1991.

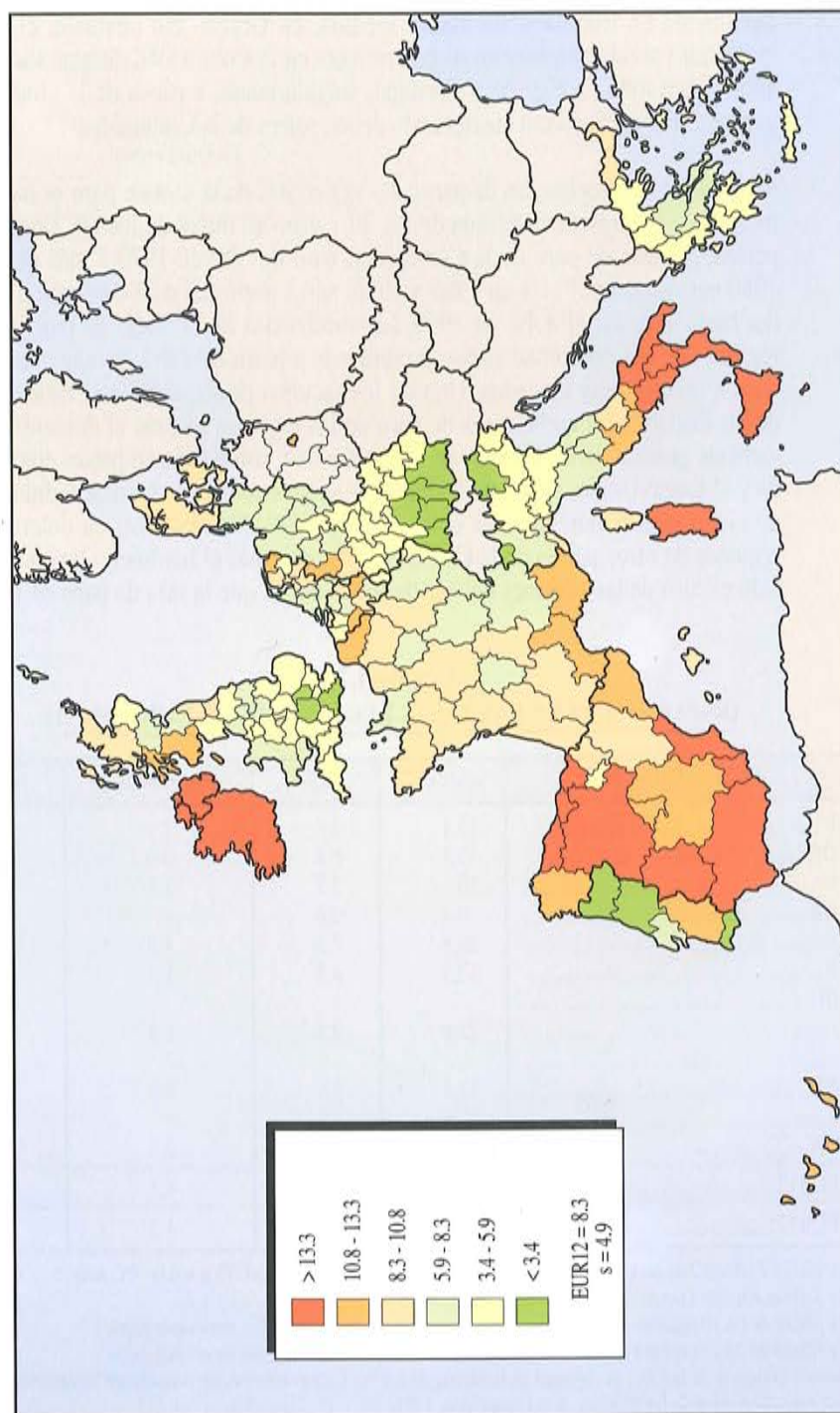
Cuadro I.6.
EVOLUCION DEL EMPLEO EN LOS ESTADOS MIEMBROS:
1980-1990

Estados Miembros	Tasas anuales de crecimiento		
	80-85	85-90	80-90
B	-0,7	0,9	0,1
DK	0,7	0,6	0,6
D	-0,6	1,1	0,2
GR	1,3	0,8	1,0
E	-1,5	3,3	0,9
F	-0,4	0,8	0,2
IRL	-1,4	0,6	-0,4
I	0,5	0,6	0,5
L	0,3	2,5	1,4
NL	-0,9	1,6	0,3
P	0,7	1,2	0,2
UK	-0,7	2,1	0,7
EUR12	-0,4	1,4	0,7

Fuente: Comisión de la CE. Las regiones en la década de los 90. Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad 1991.

- d) *Mercado de trabajo:* A partir de 1984, el empleo en el conjunto de la Comunidad aumentó a una tasa anual de alrededor del 1,25%, creándose entre ese año y 1990 unos 9,5 millones de empleos. En estos seis años se han enjugado con creces los 3,5 millones de empleos perdidos durante la recesión de los primeros años de la década. Este aumento del empleo, a partir de 1985, se ha producido en todos los países miembros, aunque sus tasas de crecimiento han sido muy distintas: desde un máximo del 3,3% de España, hasta el mínimo del 0,6% de Italia, Irlanda y Dinamarca (ver cuadro I.6). Considerando, en cambio, toda la década 1980-90, únicamente en Irlanda hay pérdidas netas de empleos, siendo Luxemburgo y Grecia los países en los que se han dado las más altas tasas de crecimiento del empleo. Entre los países del norte de Europa, hay que destacar el crecimiento del empleo registrado en Luxemburgo en la segunda mitad de la década, así como en el Reino Unido, donde se había acusado durante los primeros años ochenta un fuerte descenso de la ocupación, a causa, sobre todo, del impacto de la crisis en las regiones industriales tradicionales. Los efectos del descenso del empleo fueron particularmente intensos en las áreas donde existía una fuerte concentración de industrias tradicionales tales como el carbón, el acero y la industria naval: norte del Reino Unido y España, ciertas regiones de Bélgica, Alemania, el Nordeste de Francia y algunas zonas del norte de Italia, entre otras. También sufrieron pérdidas notables de empleo en la industria manufacturera otras regiones de industrialización menos tradicional, prin-

Mapa I.2.
TASAS REGIONALES DE PARO. AÑO 1990



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas. Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad.

principalmente en Irlanda y, en menor medida, en Grecia. No obstante, el empleo industrial volvió a retomar un ritmo creciente en la Comunidad durante los últimos años, sobre todo en España y Portugal, singularmente a causa de la atracción de capital extranjero procedente del resto de los países de la Comunidad.

Respecto al desempleo, las disparidades regionales de la tasa de paro se han incrementado a lo largo de la década de los 70 y primera mitad de los 80. Durante este período, la tasa de paro de la Comunidad pasó del 2% en 1970 a más del 6% en 1980 para superar el 11% en 1985 y 1986, año a partir del cual comenzó a descender hasta alcanzar el 8,4% en 1990. Las diferencias de las tasas de paro entre las regiones de la Comunidad se han estabilizado a partir de 1987, aunque manteniéndose a niveles muy elevados. Uno de los factores principales de la estabilización de las disparidades en las tasas de paro de las regiones ha sido el descenso prácticamente general de las mismas en la Comunidad, sobre todo en países como España y el Reino Unido, en donde ha habido regiones en las que ha descendido en más de cinco puntos porcentuales entre 1985 y 1990. No obstante, en determinadas regiones de otros países de la Comunidad ha ocurrido el fenómeno inverso. Tal ha sido el caso de las regiones del sur de Italia, en las que la tasa de paro en 1990 era

Cuadro I.7.
DISPARIDADES EN LAS TASAS REGIONALES DE PARO 1990 (1)

Estados Miembros	Max.	Mín.	Disparidad (2)	Media
B.....	13,1	3,8	2,7	7,6
DK.....	9,1	6,8	0,9	7,9
D.....	10,4	2,7	1,8	5,2
GR.....	9,4	2,6	—	7,5
E.....	28,9	7,3	4,9	16,1
F.....	12,9	4,5	1,3	8,7
IRL.....	—	—	—	16,4
I.....	22,6	2,4	6,3	10,2
L.....	—	—	—	1,5
NL.....	11,3	5,6	0,8	8,0
P.....	12,6	2,8	—	5,1
UK.....	15,7	2,2	2,5	6,3
EUR12.....	22,0 (3)	2,6 (3)	4,2	8,3
EUR12.....	17,8 (4)	3,1 (4)	4,2	8,3

(1) NUTS 2 (Nivel 2 de las Unidades Territoriales: en el caso de España, las NUTS 2 son las CC.AA).

(2) Desviación típica ponderada.

(3) Media de las 10 regiones que tienen los valores más altos y de las 10 que tienen más bajos.

(4) Media de las 25 regiones que tienen los valores más altos y de las 25 que tienen más bajos.

Fuente: Comisión de la CE. Las regiones en la década de los 90. Cuarto informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, 1991.

superior a la de 1985, mientras en todas las regiones del norte había descendido. Así, mientras en Emilia-Romagna la tasa de paro estaba entre el 4 y el 5%, en casi todo el Mezzogiorno se registraban tasas superiores al 20%.

En 1990, el índice de disparidad, medido por la desviación típica ponderada de las tasas de paro regionales, alcanzaba el valor 4,2 para el conjunto de la Comunidad. Mientras la tasa media de paro en las 25 regiones con tasas más bajas era del 3,1% la de las 25 regiones con tasas más altas alcanzaba el 17,8%; es decir, superior en más de 14,7 puntos porcentuales (Cuadro I.7). De hecho, las disparidades regionales entre los Estados miembros aumentaron entre 1983 y 1986, habiendo descendido lentamente a partir de ese año, pero sin alcanzar los niveles de partida (el índice de disparidad pasó del 3,1% en 1983 al 4,1% en 1986 y al 3,2% en 1990).

Las disparidades en las tasas de paro dentro de los Estados miembros son también considerables, sobre todo en los casos de Italia (índice de disparidad 6,3 en 1990) y España (4,9). Entre 1983 y 1990, las disparidades interregionales en la tasa de paro han aumentado en Bélgica, Alemania, Francia y Portugal, (hasta 1989), pero, sobre todo, en Italia y España, si bien se observa una ligera tendencia a descender en el último año.

- e) *Infraestructuras y equipamientos*. Las diferencias entre las regiones europeas en la dotación de infraestructuras y equipamientos sociales son tan importantes como las existentes en las rentas. En un estudio realizado por el Prof. D. Biehl sobre los niveles de la dotación de infraestructuras en las regiones comunitarias, se constata que, en lo que respecta a las infraestructuras que influyen directamente en la productividad (transportes, telecomunicaciones, disponibilidades energéticas y educación y formación profesional), el índice de la región peor dotada (Beja, en Portugal) era de 3,6, siendo 100 el de la región mejor dotada (Hamburgo, en Alemania). El índice de las diez regiones mejor dotadas era más de seis veces superior al de las diez peor dotadas (2).

A su vez, una encuesta auspiciada por la Comisión de la CEE (3) a las empresas, realizada en más de cincuenta regiones problemáticas y en nueve regiones prósperas a título comparativo, ha puesto de manifiesto que en las regiones del objetivo nº 1 la dotación de infraestructuras de transportes y comunicaciones es relativamente mejor que las infraestructuras de capital humano (escuelas, investigación) y que los factores secundarios de infraestructura (ocio, cultura). Sin embargo, la conclusión que se obtiene es que las regiones menos desarrolladas no tie-

(2) Ver Dieter Biehl, "Infraestructure in the European Mediterranean Regions: A comparative and Prospective Analysis". Sitges, nov. 1990.

(3) Nam. Ch., W. Nerb y Russ, H., "An Empirical Assessment of Factors Shaping Regional Competitiveness in Problem Regions, Main Reports". Document-Comission de la CE, 1990.

nen, prácticamente en ningún ámbito de las infraestructuras, ventajas de emplazamiento frente a las más desarrolladas. Por el contrario, en las áreas del objetivo 2, todos los ámbitos importantes de las infraestructuras son valorados positivamente por las empresas, salvo en el caso de las regiones españolas afectadas, en las que se considera que existen déficit objetivos en materia de infraestructuras de transportes.

Es evidente que las actuales disparidades regionales son la consecuencia de un múltiple abanico de factores históricos, culturales y naturales que han condicionado el desarrollo de los distintos países y las distintas regiones europeas. Las explicaciones teóricas del crecimiento desigual en el espacio han sido múltiples, pudiendo destacarse como síntesis las que a continuación se recogen.

El punto de vista ortodoxo basado en los postulados neoclásicos, sostiene que las disparidades surgen sobre todo como consecuencia de los obstáculos al funcionamiento eficaz de los mercados, tesis subyacente a la estrategia del Mercado Unico y de la Unión Económica y Monetaria como medio lograr un desarrollo económico más rápido. Según este enfoque, el modo más eficaz de superar las disparidades existentes (y avanzar así hacia la cohesión) sería asegurar el libre juego de los mercados, ya que el mecanismo de los precios impediría que se consolidasen los desequilibrios existentes. Este enfoque da por supuesta una movilidad perfecta de los factores que dista mucho de ser real. En concreto, el mercado laboral está muy lejos de cumplir ese papel, sobre todo a causa de los desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra cualificada y no cualificada. Por otro lado, en los modelos de crecimiento basados en los costes relativos se considera que las dotaciones de los factores productivos desempeñan un gran papel en la determinación del tipo de actividad de cada región y de su capacidad de crecimiento, determinando la especialización regional.

De cualquier manera, la realidad económica de la Europa de los 90 (donde el comercio intraindustrial entre regiones es frecuente, las economías de escala son críticas y los mercados están segmentados y son oligopolísticos), se halla tan alejada de los supuestos en que se basa el modelo ortodoxo que éste resulta de escasa utilidad predictiva en lo que respecta a la dinámica de las regiones en una Europa más integrada. Por esta razón, las modernas teorías del comercio, que reconocen explícitamente el papel de las economías de escala, el predominio del comercio intraindustrial en los productos diferenciados y el papel del comercio entre las empresas subsidiarias de las multinacionales, pueden proporcionar mejores predicciones sobre la evolución de las regiones tras la integración europea (4).

(4) Ver: Helpman, E. y Krugman, PR.: "Market Structure and Foreign Trade". Wheatsheaf, Brighton 1985; Kierzkowski, A., "Recent Advances in International Trade Theory". Oxford Economic Policy Review, III, 1, 1-19 (1987).

En efecto, un enfoque alternativo a los modelos basados en los costes comparativos son los modelos llamados "de base exportadora", según los cuales las distintas dotaciones de recursos y las diferencias históricas en las estructuras económicas y sociales favorecen o no la implantación de diferentes formas de actividad y, por lo tanto, la dinámica de cada región dependería de su capacidad para atraer y fomentar las actividades más dinámicas. Ello, en el contexto actual de competencia oligopolística y mercados fragmentados, conduciría a una acumulación de ventajas y desventajas y, por lo tanto, a una tendencia a la agudización de las diferencias interregionales.

La cuestión básica, pues, de si cabe confiar o no en los mecanismos del mercado para lograr la cohesión entre las regiones, debe ser contestada negativamente, ya que es muy improbable que el mercado responda con suficiente rapidez a la superpoblación y al recalentamiento en las regiones favorecidas, produciendo, a corto plazo, una difusión de los impulsos de crecimiento de las regiones favorecidas hacia las regiones desfavorecidas. La experiencia demuestra que las empresas sólo responden para la localización de sus actividades a los costes diferenciales cuanto éstos aumentan sensiblemente.

Para analizar el impacto regional de la integración europea es preciso reconocer que los beneficios de la integración proceden directamente de la distribución de los recursos, ya que éstos se generan endógenamente. En toda región, los beneficios de la integración provendrán de dos mecanismos. En primer lugar, cabría esperar que parte del crecimiento adicional de Europa en su conjunto se difundiera a todas las regiones, aunque no de modo uniforme. En segundo lugar, el proceso de redistribución que presupone el movimiento de recursos significará, en especial en un contexto dinámico, que se producirán entradas o salidas netas de factores de producción. En la hipótesis neoclásica, esto conduciría a ajustes de los costes y cambios en las especializaciones regionales, pero no cabría esperar que diera lugar a problemas regionales. Sin embargo, la experiencia pasada indica que el ajuste no tiene lugar de este modo. Los cierres de fábricas, las pérdidas de mano de obra cualificada o las salidas de capital son de efecto acumulativo y conducen a un empeoramiento de los problemas regionales. Por lo tanto, la racionalización de la producción sobre la que se basa el éxito de la integración podría causar severas dificultades en las regiones menos competitivas. De ser correcta la suposición de que el crecimiento es intrínsecamente desequilibrado, la inferencia sería que una aceleración de la integración económica de la CE puede producir ganadores y perdedores. Esto significa que, a menos que se formule y aplique una política satisfactoria en relación con la cohesión, la solidaridad necesaria para sostener Europa como una auténtica Comunidad se verá amenazada. Semejante política debe tener en cuenta simultáneamente objetivos múltiples, recursos limitados y fuerzas políticas y económicas en conflicto. Para alcanzar el éxito, una política en favor de la cohesión tiene que asegurar una adecuada difusión de las ventajas económicas desde los centros de crecimiento a otras regiones, sin sofocar la creación de esas ventajas.

1.4. PERSPECTIVAS DE LA COHESION DURANTE LA DECADA DE LOS 90

El desarrollo durante la década de los 90 de una serie de acontecimientos, iniciados ya unos, previstos otros, deberá tener, necesariamente, efectos considerables sobre la cohesión de la Comunidad. Entre estos acontecimientos destacan, sobre todo, la implantación del Mercado Unico, la Unión Económica y Monetaria, la integración de la antigua RDA, los cambios de la Europa del Este y la posible ampliación de la Comunidad. Además, es preciso analizar las consecuencias sobre la cohesión de las tendencias demográficas y del desarrollo de sectores como la agricultura, el abastecimiento de energía, transportes, medio ambiente, inversiones extranjeras y comercio internacional (Ronda Uruguay). En las páginas que siguen se examinan, en síntesis, los efectos previsibles de cada uno de ellos en la cohesión económica y social de la Comunidad.

1.4.1. DEL MERCADO UNICO A LA UNION ECONOMICA Y MONETARIA

La aceleración del ritmo de la integración económica que seguirá a la consecución del Mercado Unico y llevará a la UEM será decisiva en la conformación de la cohesión. Las economías de los países se enfrentarán a una nueva competencia, al tiempo que se examinarán con mayor atención las ventajas competitivas de los emplazamientos alternativos. La unión monetaria comporta tipos de interés comunes y, en última instancia, una moneda única, así como el establecimiento de una única política monetaria para los Estados miembros. El cambio del régimen monetario y los consiguientes cambios en la política macroeconómica tendrán como efecto un endurecimiento de la disciplina fiscal lo que hará más difícil que los países utilicen los gastos financiados con el déficit presupuestario para responder al desequilibrio interno.

Numerosos estudios que tratan de estimar la influencia del mercado interno sobre las disparidades regionales han llegado a la conclusión de que las regiones favorecidas tendrán más que ganar (al menos a corto y medio plazo) que las regiones periféricas o más débiles (5), aunque es difícil predecir el modo en que se adaptarán los flujos de inversión a las nuevas condiciones. Con todo, es importante hacer hincapié en que la consecución del mercado interno es un proceso gradual para el cual muchas de las medidas principales ya se han adoptado, mientras que los efectos de otras sólo se conocerán con el transcurso del tiempo.

Por su parte, la UEM liberará fuerzas centrípetas y centrífugas que se verán reforzadas por la necesaria convergencia en ciertos indicadores macroeconómicos, como el défi-

(5) Ver, por ejemplo, Nam, C. W. "Quality, availability and competitiveness of business service in EC. Regions IFO. Studies of the European Economy, 6. IFO Institute, Munich, 1991.

cit público, las tasas de inflación, el endeudamiento del Estado y los tipos de interés a largo plazo. Los países con mayores déficit presupuestarios, deberán poner en práctica grandes cambios en sus posturas fiscales para conformarse a las disciplinas de la UEM y, por lo tanto, para estos países la carga del ajuste será relativamente mayor.

I.4.1.1. El impacto sobre la cohesión del Mercado Unico

El razonamiento según el cual, una vez eliminados los obstáculos a la libre circulación de bienes y servicios, trabajadores y capitales, las regiones se especializarán según sus ventajas comparativas, y como resultado, todas ellas saldrían ganando con la implantación del Mercado Unico, constituye, sin duda, el núcleo teórico básico de un optimismo esencial sobre las consecuencias del Mercado Unico en la cohesión. Las regiones menos favorecidas se beneficiarían porque sus salarios relativamente bajos atraerían capital, al mismo tiempo que los salarios más altos en las áreas más desarrolladas estimularían la emigración.

Este escenario soslaya, sin embargo, una serie de aspectos de la cuestión que, de hecho, han actuado en el pasado y han determinado un mantenimiento o agudización de los desequilibrios regionales y, sobre todo, las economías de escala y/o la capacidad de las grandes empresas para alcanzar posiciones oligopolísticas en el mercado que impiden el cumplimiento de las condiciones "neoclásicas" del modelo. Todo hace pensar que la integración reforzará la competitividad de las regiones más favorecidas pero caben dudas razonables sobre sus efectos en las regiones más débiles, en particular de las periferias de la Comunidad.

Análisis realizados recientemente por encargo del Parlamento Europeo a partir de los factores endógenos y exógenos que condicionan el desarrollo económico regional y sus perspectivas (estructura económica, productividad, proyección exterior, mercado de trabajo, infraestructuras básicas, capital humano, calidad de vida y atractivo para la inversión extranjera) muestran que en la mayoría de las regiones problemáticas, las condiciones de partida para poner en práctica el potencial de crecimiento y empleo como consecuencia de las medidas desreguladoras comunitarias son desfavorables (6). La posible utilización del impulso inducido por las medidas liberalizadoras está ligada, en primer término, a la competitividad regional (situación geográfica, calidad del emplazamiento, estructura económica). En la medida en que la entrada en funcionamiento pleno del Mercado Unico no se dirige primordialmente hacia objetivos de política regional desde su

(6) Nam, Ch., Revter, J. y Gaelli, A. "El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea". D. G. de Estudios del Parlamento Europeo. Serie Política Regional y Transporte, 18, Luxemburgo, 1991.

concepción inicial, sino a incrementar la competitividad de la Comunidad como un todo, es lógico que ciertas áreas no puedan aprovechar en absoluto, o sólo lo harán en parte, las oportunidades creadas por la apertura de los mercados. Según el estudio citado, existen perspectivas de desarrollo diferentes entre las regiones del objetivo 1, el objetivo 2 y el 5b). En lo que respecta a las regiones del objetivo 1, se clasifican en tres grupos: las que tienen perspectivas de desarrollo potencialmente positivas (Valencia, Murcia, Abruzzi y Molise); las que, teniendo problemas específicos, ofrecen perspectivas "abiertas" de desarrollo (centros nacionales en Portugal y Grecia, Apulia, Andalucía, Canarias, Irlanda del Norte e Irlanda) y las regiones con tendencia a que se agudicen sus problemas de desarrollo (Calabria, Sicilia, Cerdeña, Basilicata, Campania, Córcega, Extremadura, Galicia, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Asturias, resto de Portugal y Grecia, excepto Atenas, y Salónica) (cuadro nº 1.8). En resumen, las regiones cuya renta por habitante se halla por debajo del 10% de la media comunitaria tenderían a empeorar su situación con el Mercado Unico.

En el caso de las regiones del objetivo 2, los resultados del estudio citado están sometidos a mayores restricciones, ya que son mucho más heterogéneas entre si y las informaciones estadísticas en que se basan los análisis se refieren a las unidades administrativas NUTS II, no siempre coincidentes con las áreas delimitadas como objetivo 2. Con esta salvedad, puede decirse, en general, que las regiones con perspectivas de desarrollo positivas. (Berlín, Ruhrgebiet, de Alemania; Limburgo de Bélgica; Gran Manchester del

Cuadro 1.8.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 1

Regiones con perspectivas de desarrollo potencialmente positivas	Regiones con problemas específicos y perspectivas de desarrollo abiertas	Regiones con tendencia a que se agudicen los problemas de desarrollo
Valencia Murcia Abruzzo Molise	Centros nacionales de Portugal y Grecia Apulia Andalucía Islas Canarias Irlanda del Norte Irlanda	Calabria Sicilia Cerdeña Basilicata Campania Córcega Extremadura Galicia Castilla y León Castilla-La Mancha Asturias Portugal (exc. Lisboa) Grecia (exc. Atenas) Salónica

Fuente: Ch. W. Nam, J. Renter y A. Gaelli "El impacto..." cit.

Reino Unido; Piamonte, Liguria, Toscana, Véneto, Lombardía y Lacio, de Italia; Norte - Paso de Calais, Ródano-Alpes y Provenza-Alpes-Costa Azul, de Francia; Overijssel, Groninga-Dreuthe y Limburgo, de Holanda y Cataluña y Madrid, de España) se encuentran en el centro de los flujos comerciales y de la producción europeos o bien relacionados con ellos, por lo que las regiones próximas que más se beneficiarán de la integración, pueden ofrecer campos alternativos de empleos en los sectores dinámicos más modernos o empleos en los servicios, sobre todo en el caso de los centros económico-administrativos (cuadro I.9).

En el grupo de regiones con problemas específicos y perspectivas de desarrollo abiertas, se incluyen las alemanas de Sarre, Bremen, Marken, Emden, Salzgitter/Preine y Renania-Palatinado y la italiana de Umbria, que tienen áreas incluidas en el objetivo nº 2. En estas regiones, las posibilidades de beneficiarse de la integración plena son favorables, en cuanto que poseen infraestructuras y se hallan situadas dentro de los grandes ejes de desarrollo europeos. Por el contrario, las regiones con tendencia a que se agudicen sus problemas de desarrollo son las españolas del País Vasco y Cantabria, la francesa de Lorraine y la inglesa de North Est Wales, a causa, sobre todo, de las malas perspectivas de los sectores en que basan estas regiones su ventaja comparativa. El cuadro nº I.10 ofrece, para las regiones con áreas incluidas en el objetivo 5b), una clasificación análoga a la de las regiones de los objetivos 1 y 2. En el se observa que únicamente en las regiones inglesas de Highlands e Irlanda y la de Rural Wales se espera un empeoramiento de la situación con el Mercado Unico, incluyendose, en cambio, las españolas de Madrid y Baleares dentro del Grupo de las de perspectivas de desarrollo potencialmente positivas.

Cuadro I.9.

PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 2

Regiones con perspectivas de desarrollo potencialmente positivas	Regiones con problemas específicos y perspectivas de desarrollo abiertas	Regiones con tendencia a que se agudicen los problemas de desarrollo
Zonas del objetivo nº 2 en grandes zonas: Berlín, Ruhrgebiet, Limburgo (B), Gran Manchester, Piamonte, Liguria, Toscana, Véneto, Lombardía, Lacio, Norte-Paso de Calais, Ródano-Alpes, Provenza-Alpes-Costa Azul, Overijssel, Groninga/Drenthe, Limburgo (NL), Cataluña, Madrid	Zonas del objetivo nº 2 en grandes zonas: Sarre, Bremen, Umbria, Marken, Emden, Salzgitter/Preine, Renania-Palatinado.	Zonas del objetivo nº 2 en grandes zonas: País Vasco, Cantabria, Corraine, North East Wales.

Fuente: Ch. W. Nam, J. Renter y A. Gaelli "El impacto..." cit.

Cuadro I.10.
PERSPECTIVAS DE DESARROLLO DE LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 5b.
SELECCION

Regiones con perspectivas de desarrollo potencialmente positivas	Regiones con problemas específicos y perspectivas de desarrollo abiertas	Regiones con tendencia a que se agudicen los problemas de desarrollo
Zonas del objetivo nº 5b en grandes zonas: Roma, Toscana, Ródano-Alpes-Costa Azul, Provenza-Alpes, Piamonte, Bolzano, Trento, Véneto, Aquitania, Borgoña, Lorena, Baviera, Hessen, Baleares, Madrid.	Zonas del objetivo nº 5b en grandes zonas: Luxemburgo, Marken, Languedoc-Rosellón, Mediodía-Pirineos, Bretaña, Sarre, Baja Sajonia, Baja Normandía.	Zonas del objetivo nº 5b en grandes zonas: Highlands e Islands, Rural Wales.

Fuente: Ch. W. Nam, J. Renter y A. Gaelli "El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea". Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo. Luxemburgo, 1991.

En términos generales, es preciso subrayar que, aunque la mayor parte de las ventajas de la integración se producirá a través de un incremento del comercio intraindustrial y de servicios entre regiones con una estructura productiva similar, hay mercados de los que resultarán prácticamente excluidas las regiones desfavorecidas con especialización en las actividades industriales tradicionales: textiles, industria pesada y agroindustria. No cabe esperar que el mayor crecimiento de las regiones estratégicas arrastre sin más a las menos favorecidas, a menos que estas últimas modifiquen rápidamente sus estructuras productivas, lo cual conlleva un empeoramiento a corto plazo de la situación de sus mercados de trabajo con un aumento del paro.

Otro estudio de la Comisión de la CEE examina las perspectivas de cada uno de los países en cuarenta sectores industriales considerados especialmente sensibles a la realización del mercado interior y esboza un cuadro combinado de las expectativas inmediatas de los cuatro países menos favorecidos (7). Irlanda, con sólo una pequeña proporción de empleo en sectores sensibles reconocidos como no competitivos, aparece como el país menos afectado por el Mercado Unico, además de que, en tanto que mercado pequeño en el que los costes de transporte restringen el acceso exterior, cuenta con una barrera protectora natural, aunque este factor representa también, claramente, un problema para los exportadores irlandeses. España y Portugal tienen la mayor parte de su empleo industrial en subsectores que no se verán afectados por el Mercado Unico o que serán competitivos en él, pero cuentan con un comercio exterior deficitario y su producción industrial se con-

(7) P. Buiges y otros "The impact of the internal market by industrial sectors". European Economy 1990.

centra en actividades con uso intensivo de trabajo y basadas en productos donde el crecimiento de la demanda será lento y la competencia extra-CEE intensa. Grecia tiene una gran proporción de empleo en industrias sensibles, muy protegidas e ineficaces, y es competitiva sólo en mercados de crecimiento lento.

En los sectores de servicios más afectados por el Mercado Unico, es probable que se produzca una compensación de ventajas y desventajas en los efectos sobre las regiones del objetivo 1. Los servicios financieros y comerciales, por ejemplo, se volverán casi con seguridad más eficaces como resultado de las presiones competitivas, con lo que proporcionarán a sus usuarios una mejor calidad a un coste menor. Pero, en algunas de las entidades financieras menos competitivas, pueden producirse pérdidas de puestos de trabajo. Si bien, en los Estados miembros con mayor renta, las sedes centrales de las grandes sociedades de servicios se han trasladado fuera de los principales centros de población para explotar los menores costes de emplazamiento posibilitados por las modernas tecnologías, todavía no está claro si dichas sociedades darán un paso más y se trasladarán a otros países, con el problema añadido del idioma.

A pesar de que se han concedido a algunos de los países desarrollados ciertas derogaciones que retrasarán el impacto del Mercado Unico en algunas de las industrias menos desarrolladas (en particular, en los servicios financieros), para las regiones desfavorecidas son de gran importancia otros instrumentos que se abandonarán una vez alcanzado el Mercado Unico; en concreto, la adquisición pública preferente, que se ha utilizado para proporcionar una demanda estable y de "alta calidad" a industrias nuevas, y las subvenciones utilizadas para fomentar el crecimiento, la modernización o la reestructuración de las empresas.

En el caso de las regiones de los objetivos 2 y 5b), los problemas son bastante diferentes. A primera vista, no parecen ser vulnerables a la reestructuración inducida por el Mercado Unico, puesto que sus mercados ya están abiertos. Sin embargo, poseen todavía concentraciones relativamente altas en sectores en declive o de crecimiento lento, así como numerosas empresas de tamaño medio por racionalizar. Para estas regiones del objetivo 2, un problema importante en relación con el Mercado Unico es el escaso nivel de innovación, herencia del anterior declive. Algunas se verán también afectadas por la apertura de la adquisición pública de equipos para los servicios públicos.

En los sectores de servicios financieros y de negocios, pocas regiones del objetivo 2 poseen importantes centros financieros, aunque existen en ellas varios centros de nivel intermedio. Las economías de aglomeración tenderán, sin embargo, a concentrar las grandes entidades financieras en los principales centros internacionales, planteando con ello una amenaza adicional a las regiones del objetivo 2. También aquí, el reto al que se enfrentan es cómo moverse mejor hacia nuevas especializaciones.

La difusión de los beneficios del Mercado Unico dependerá, en parte, de los patrones de la inversión, de modo que la inversión interior constituirá un importante elemento de cohesión, puesto que produce beneficios en tanto fuente inmediata de empleo y renta, y como medio de adquisición de nuevas tecnologías y cualificaciones laborales útiles a largo plazo. Semejante inversión en activo fijo puede adoptar la forma de unas explotaciones de tipo totalmente nuevo o de la adquisición de una empresa local (o la creación de una empresa común) que dé lugar a una entrada de capital del exterior. Al mismo tiempo que las empresas europeas se han difundido y trasladado sus actividades, se ha producido una sustancial inversión por parte de compañías japonesas y estadounidenses que buscan situarse con vistas a la realización del Mercado Unico. Es probable que las dos tendencias continúen; las compañías japonesas, en particular, han seleccionado ciertas actividades para su expansión de Europa, con planes para extender su emplazamiento a más países miembros.

A la hora de atraer la inversión interior, las regiones retrasadas o en declive suelen padecer una suboferta de infraestructura "dura" (transporte de larga y media distancia, comunicaciones, energía) y de infraestructura "blanda" (capital humano, instalaciones culturales y de ocio). Esto hace que tengan una escasa representación de las grandes compañías internacionalizadas y una abundante representación de pequeñas y medianas empresas locales, que después de 1992 tendrán que enfrentarse a las más competitivas y a las amenazas de absorción. Sin embargo, hay pruebas de que existen diferencias acusadas entre las regiones en lo que se refiere a su atractivo para la inversión interior. Entre las regiones del objetivo 1, Irlanda y algunas partes de España y Portugal parecen haber tenido más éxito que Grecia y el sur de Italia. Ciertas regiones del objetivo 2, como el sur de Gales, se han beneficiado más que otras.

El Mercado Unico creará oportunidades allí donde antes no existían, debido a barreras reguladoras, cambiará el espectro de oportunidades, alterando los precios y costes relativos, y permitirá la movilidad de factores y productos. En conjunto, la eliminación de las prohibiciones efectivas tenderá a actuar en contra de las regiones menos favorecidas. La adquisición pública podría, por ejemplo, desplazarse entonces hacia el esquema más general de productos competitivos. Los desplazamientos de los precios relativos quizá sean menores de los esperados y los flujos internos de capital privado en un mercado abierto parecen ofrecer sólo una oportunidad limitada y tendente a concentrarse en unas pocas áreas.

El Mercado único eliminará los obstáculos legales a la movilidad de los factores. El papel equilibrador de la movilidad laboral no ha sido, en el pasado reciente, muy efectivo y en la medida en que la dimensión social de la realización del mercado único conduzca a un incremento de los costes laborales en las áreas de bajos costes lo será probablemente menos aún. Además, la mayor movilidad laboral afecta más a la mano de obra cualificada, por lo que en las regiones más desfavorecidas puede aumentar el índice de dependencia, disminuyendo, en vez de aumentar, los ingresos medios.

1.4.1.2. La Unión Económica y Monetaria y su impacto en la cohesión

En general, puede afirmarse que la Unión Monetaria supone, en términos microeconómicos, una reducción considerable de los costes de las transacciones, una menor necesidad de protección contra las fluctuaciones monetarias y una disminución de la incertidumbre para los inversores. Estas ganancias en eficacia son análogas, en términos conceptuales, a las ganancias derivadas de los menores costes de los transportes, la disminución de la burocracia y el menor coste del capital que es probable que se deriven del Mercado Único, que también proporcionará beneficios a empresas y consumidores en todas las regiones. Los beneficios de cada región dependerán del esquema de sus transacciones: cuanto mayor sea la proporción de otras monedas comunitarias, mayor será la ganancia. Por otra parte, con un mercado financiero único, las regiones menos favorecidas tienen realmente más que ganar ya que su capacidad para conseguir fondos localmente es más débil. No obstante, no puede preverse con certeza lo que sucederá con la cuenta de capital de las regiones en la UEM. La mayoría de los análisis se limitan a la cuenta corriente y a la inversión directa interior. De ser mejores las perspectivas en las regiones más fuertes, el capital invertido en valores de cartera tenderá a fluir si caen las barreras a la inversión. Aunque ello quedará compensado a largo plazo por los flujos de renta resultantes, a corto plazo, exacerbará los problemas de ajuste. Del mismo modo, si en las regiones menos favorecidas el crédito se percibe como más arriesgado, tanto su disponibilidad como sus términos resultarán restringidos. La apertura puede proporcionar acceso a nuevas fuentes de financiación, pero también hace más difícil la operación de fomentar las empresas locales. En Alemania, por ejemplo, se ha comprobado que los bancos locales se dirigen hacia el atractivo de las oportunidades internacionales en detrimento de su función de asistir al mercado local. Así, aunque se produce un claro beneficio microeconómico general, no resulta tan evidente si el beneficio relativo es positivo o negativo para las regiones menos favorecidas.

Son, no obstante, los aspectos macroeconómicos los de mayor importancia a la hora de evaluar el impacto de la Unión Económica y Monetaria sobre la cohesión. El primero de estos es, sin duda, la convergencia de los países miembros en las tasas de inflación, en el sentido de una reducción hacia las de los países que la tienen más baja. Además, la UEM comporta una convergencia considerable de las magnitudes nominales de la economía. Alcanzar esta convergencia plantea importantes problemas de ajuste para algunos Estados miembros, puesto que reducir la inflación, las necesidades de empréstito y estabilizar la deuda comporta, todo ello, deflación. Frenar el crecimiento en Estados que se encuentran muy por debajo de los niveles medios comunitarios de PIB sólo puede exacerbar las disparidades a corto plazo, aun cuando sea necesario para la convergencia a largo plazo. Dado que las preferencias de los votantes reflejan tanto deseos a corto como a largo plazo, esto podría tener, en un futuro previsible, un importante impacto en la cohesión y poner en tela de juicio la factibilidad de la UEM de toda la Comunidad.

Como regla general, cuanto más elevada sea la inflación actual, mayor será la caída esperada. Por lo tanto, cabe esperar que las regiones menos favorecidas de países con actuales problemas de inflación experimenten alguna mejora de su posición en relación con aquellos países en los que ya han descendido satisfactoriamente sus tasas de inflación. Algunos modelos económicos postulan ganancias aún mayores porque tratan la inflación como coste y sostienen que inhibe el crecimiento económico (en particular, como resultado de las políticas económicas que suelen utilizarse para controlarla). Sin embargo, una excesiva insistencia en el mantenimiento de tasas bajas de inflación puede transmitir un sesgo deflacionario al sistema a corto plazo, frenando la tasa de crecimiento. Por otro lado, la caída del coste del capital, añadida a la apertura de mercados financieros como parte de la unión económica, deberá estimular el crecimiento de toda la Comunidad por medio del incremento de la inversión. Hay que considerar, pues, dos potenciales efectos adversos sobre la cohesión. Si surge una tendencia deflacionaria, el desempleo medio tenderá a ser más alto a corto plazo, lo cual, en sí mismo, disminuye la cohesión entre los empleados y el resto de la población. En segundo lugar, el desempleo tiende a aumentar más en las áreas más débiles, exacerbando así las disparidades existentes.

No obstante, la principal preocupación macroeconómica es que la UEM limite la capacidad de ajuste a corto plazo de las regiones en desventaja. En la mayoría de las economías, los mercados laborales tardan en ajustarse. De ahí, que si hay un choque en el sistema, en forma de un aumento de los precios del petróleo por ejemplo, otros mercados se sobreajustarán a corto plazo hasta que el mercado laboral los alcance. Si el ajuste exigido es una caída en los salarios reales, a ello puede contribuir una caída a corto plazo del tipo de cambio y alguna inflación adicional. Esto sólo funcionará en una gran unión monetaria si todas las partes necesitan el mismo grado de tipo de cambio y de ajuste inflacionario. Una unión monetaria impone un grado considerable de convergencia de la inflación y los precios. Dado que los bienes y las personas pueden circular libremente y todos los precios se expresan en la misma moneda, el arbitraje y la emigración limitarán los diferenciales; pero, semejante convergencia nominal no mejora necesariamente la cohesión porque puede comportar para su realización amplias diferencias en los ingresos reales y el desempleo.

También deben considerarse en este contexto las otras dos formas de convergencia. La primera es la convergencia estructural. Si la estructura económica de las regiones difiere, especializándose algunas en industrias particulares y otras en los recursos naturales, responderán de modo diferente al mismo impacto. Por ejemplo, las cuotas de pesca tienen un efecto desproporcionado en las regiones que dan empleo a pescadores de alta mar. La diferencia destacada con mayor frecuencia es la existente entre productores e importadores de petróleo en respuesta a una conmoción en el precio de ese producto. El segundo componente es la convergencia del comportamiento. Debido a tradiciones y culturas ancestrales, las personas y las organizaciones responden a las mismas circuns-

tancias de forma diferente. Juntos, estos componentes de la convergencia implican que, a pesar del marco regulador de una UEM, los resultados no son uniformes. Por tanto, las limitaciones a la intervención política y los mecanismos de respuesta que se siguen de la UEM tendrán el mayor impacto en las regiones que difieran más de la media comunitaria en términos de estructuras y comportamiento. Esto tiende a aplicarse a las regiones actualmente menos favorecidas. Quiere esto decir que si las características de la región son más similares a la norma comunitaria que su Estado miembro, entonces puede salir ganando; si lo son menos, se acentuarán las fuerzas de la divergencia. Por consiguiente, es probable que los efectos adversos de la UEM sean mayores en las regiones menos favorecidas de los Estados miembros menos favorecidos; en cambio, algunas de las regiones relativamente aventajadas de Estados miembros menos favorecidos, por el hecho de incorporarse a una unión monetaria, pueden ser beneficiarias netas, fortaleciendo el proceso de cohesión.

En el seno de los Estados miembros, las regiones menos favorecidas tienden a padecer importantes déficit y sus administraciones locales a experimentar importantes déficit fiscales, por lo que los fondos locales son complementados con frecuencia por los ingresos del gobierno central. Además, el sistema de impuestos y beneficios como un todo redistribuye desde los más ricos a los más pobres, reduciendo los problemas de tener que sostener los ingresos locales con los recursos locales.

Según el informe Mac Dougall (1977) (8), el sistema tributario y el gasto público redujeron en una media de alrededor de un 40% las desigualdades en la renta per cápita en los países estudiados. Dentro de la UEM, para el conjunto de la Comunidad, no existe una forma similar de comportamiento para los Estados miembros. A los Estados no se les permitirá tener déficit fiscales grandes y persistentes con el fin de obtener transferencias "involuntarias" del resto de la Comunidad y, en el futuro, las contribuciones de los más ricos a los más pobres contempladas por el presupuesto comunitario quizá no se extiendan mucho más allá de los actuales niveles (3 al 4% del PIB de algunos países receptores). Este volumen de transferencias es muy inferior al 2% del PIB comunitario que, según estimaba el informe Mac Dougall, tendría que transferirse desde los seis Estados miembros más ricos a los tres más pobres para que estos últimos lograran esa reducción del 40% en la disparidad de su renta per cápita. Esto enfrenta a los Estados que padecen una inflación y un déficit elevados con un problema doble. No sólo tienen que reducir el déficit, sino que también ven ampliamente reducido el grado en que han utilizado la inflación como una forma implícita de impuesto. Como muestra el cuadro nº I.11, en 1991 los países con mayores problemas de convergencia nominal eran Grecia, España, Italia, Portugal y Bélgica. De ellos, Grecia es el país en peor situa-

(8) MacDougall "Informe del Grupo de Estudio sobre el papel de la hacienda pública en la integración europea". CCE, Bruselas 1977.

ción en lo que a inflación, tipo de interés, déficit público y balanza por cuenta corriente se refiere, y Bélgica, en relación al porcentaje de Deuda Pública sobre el PIB. En lo que respecta a España, inflación, tipo de interés, déficit público y saldo desfavorable de la balanza por cuenta corriente son las variables que ofrecen mayores dificultades para la convergencia.

Aunque Portugal tiene, además, una inflación superior al 10%, es Italia el país que tiene, después de Grecia, mayores problemas de hacienda pública. La reducción de los déficit hará necesaria la deflación, a gran escala en Grecia y en menor medida en Portugal e Italia. Cabe albergar alguna preocupación en el caso de España, pero, en general, estos problemas de convergencia nominal se centran en Grecia, Portugal e Italia.

Si bien se trata de un problema a corto plazo, ya que una vez reducidas las tasas inflacionarias los costes de financiación de esos países caerán, contribuyendo al equilibrio de sus presupuestos, desde un punto de vista práctico no se trata de un problema trivial, porque cuanto más baja es la renta de una región, mayor es la proporción de su PIB que debe utilizarse para ofrecer cualquier nivel dado de servicios públicos. El incremento del índice tributario puede resultar difícil de conseguir políticamente y el recorte de los servicios puede reducir la cohesión. La secuencia sólo será posible si la tasa de crecimiento es suficientemente rápida como para que sea posible utilizar la

Cuadro I.11.
PRINCIPALES INDICADORES PARA LA CONVERGENCIA NOMINAL
DE LA COMUNIDAD EN 1991

Países	Inflación	Déficit Público (% PIB)	Deuda pública (% PIB)	Balanza por Cuenta corr.	Tipo de interés
BEL	3,2	6,5	128,1	1,1	9,2
DAN	2,4	1,3	62,3	1,6	9,0
DEU	3,5	4,6	45,4	-0,1	8,4
ELL	18,0	15,3	86,0	-5,0	16,3
ESP	5,9	4,4	45,6	-2,9	12,1
FRA	3,1	1,6	37,3	-0,9	9,3
IRL	3,0	3,8	97,4	2,2	9,1
ITA	6,3	10,1	103,3	-1,3	11,2
LUX	3,5	1,6	4,7	26,4	8,9
NED	2,8	4,8	78,8	4,0	8,7
POR	11,5	5,5	63,8	-1,2	12,8
UK	6,5	2,2	44,5	-1,1	9,7
EC	5,0	4,3	61,8	-0,4	10,4

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

subida en los ingresos para proporcionar el gasto adicional sin necesidad de recortes inaceptables en los servicios públicos. En consecuencia, es importante determinar el efecto global de la integración económica en los ingresos regionales de los Estados miembros junto con los mayores problemas de ajuste para valorar el impacto sobre su capacidad fiscal. Como ejemplo, aunque el déficit de Grecia es grande en comparación con sus finanzas, es sólo del 1,8% del presupuesto comunitario y, por lo tanto, representa un problema de una magnitud que podría tratarse como parte de un período de transición.

El problema puede examinarse desde la otra perspectiva. Irlanda es un ejemplo que demuestra que un país clasificado en su totalidad como región menos favorecida de la CE puede ajustarse para lograr una posición de miembro pleno de la UEM. Son otros aspectos de la convergencia los que entorpecen el proceso y no sólo las disparidades en la renta y el desempleo. De todos modos, parece claro que el proceso de ajuste para ser un participante pleno en la UEM tiene que agravar a corto plazo los problemas de la cohesión en Grecia y Portugal y, probablemente, también en Italia y España, y sólo a medio plazo comenzarán a manifestarse los beneficios.

Semejante estructura de cambio tiene el problema de que los costes se ponen de manifiesto antes que los beneficios. Esto será especialmente evidente en el caso de que la longitud del período de transición no esté fijada y dependa del éxito en el ajuste. Cuanto más ardua sea la tarea, menor será la credibilidad que gozará cualquier gobierno en su compromiso de alcanzar el objetivo. Cuanto menor sea la credibilidad, más difícil será conseguirla, porque permanecerán la inflación y los riesgos de cambio, con consecuencias adversas para los costes de financiación y el estímulo del crecimiento. Resulta, por tanto, evidente que los países con dificultades de ajuste a la UEM necesitan medidas correctora de carácter compensatorio para reforzar la cohesión. Sin tales compensaciones, el camino hacia la UEM es una tarea política que entraña graves riesgos para la integración.

Por ello, se ha propuesto que la UEM avance a más de una velocidad, y que aquellos que alcancen la convergencia necesaria formen la unión primero. Sin embargo, esta dinámica es en sí misma antiohensiva porque quienes se unen se hacen cargo de los costes y los beneficios del crecimiento, pero ampliando las disparidades y haciendo más difícil de conseguir el ajuste para los países de nivel intermedio y, al mismo tiempo, aumentando la presión sobre ellos para que la lleven a cabo. La creación de una Comunidad a dos niveles es en sí misma antiohensiva. Hasta ahora se ha podido confiar en el hecho de que España, Portugal y Grecia tienen acuerdos transicionales como parte de sus tratados de adhesión, pero este proceso se está atenuando. Extenderlo, en particular si implica a los miembros más antiguos de la Comunidad, reduciría la cohesión, no sólo sobre una base regional, sino también a nivel nacional. La UEM es, pues, un factor clave en el debate sobre la cohesión en la década de 1990.

1.4.2. EFECTOS SOBRE LA COHESION DE OTROS CAMBIOS INSTITUCIONALES Y DE LAS TENDENCIAS DEMOGRAFICAS Y ECONOMICAS PREVISIBLES EN LA DECADA DE LOS 90

Además de la instauración del Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria, son previsibles durante la década de los 90 una serie de acontecimientos en el orden institucional, (ampliación de la Comunidad, los efectos de la integración de la ex-RDA, los cambios en la Europa Oriental), que tendrán, sin duda, una influencia importante en la cohesión. Del mismo modo, tanto la evolución previsible de la población y los flujos migratorios, como la de algunos de los sectores económicos clave, tendrán un impacto en la cohesión. A continuación se examinan, sintéticamente, algunos de los rasgos más destacables de unos y otros.

1.4.2.1. Ampliación de la Comunidad

Aunque la Comunidad Europea ha pospuesto la incorporación de nuevos miembros hasta que se hayan consolidado tanto el Mercado Unico como la Unión Económica y Monetaria, parece lógico esperar una ampliación de la CE. Los posibles nuevos países pueden dividirse en tres grupos: de un lado, los países de la AELC, países escandinavos, Austria y Suiza parecen ser los candidatos más probables a corto-medio plazo; de otro, los países de Europa Oriental (Polonia, Hungría, Checoslovaquia y, tal vez, alguno o todos los que hasta ahora integraban Yugoslavia) y, finalmente, los países de Sur y Suroeste de la Comunidad: Marruecos y Turquía.

En relación al primer grupo, estos países son ya convergentes con la Comunidad, tanto en términos nominales como reales, con un PIB por habitante por encima de la media comunitaria. Aunque existen ciertas dificultades para la integración de estos países en los ámbitos de la agricultura (más protegida aún que en la Comunidad), la pesca, el medio ambiente y la inmigración, no parece que su adhesión vaya a entrañar graves dificultades. Desde el punto de vista de la cohesión, es evidente que la incorporación de estos países supone un aumento de las diferencias interregionales, pero con el ingreso de los países escandinavos y de Austria y Suiza, la Comunidad contaría con más países de renta elevada y, con ello, se facilitaría la obtención de más recursos para una política de cohesión.

La incorporación de los países de Europa Oriental parece estar bastante más lejana. Para ello serán precisos importantes ajustes en sus estructuras económicas y financieras y algún tipo de acuerdo previo con la Comunidad para ayudar a esos países a emprender un camino de convergencia. Dada la naturaleza de sus economías, ello requerirá un gran esfuerzo y sus repercusiones sobre la cohesión pueden ser negativas, ya que habrán de dedicarse recursos comunitarios que materialicen esas ayudas.

La incorporación de países como Turquía o los Estados del norte de África, de producirse, debe contemplarse a mucho más largo plazo, ya que sus economías están todavía muy lejos de las de los países comunitarios. De cualquier modo, será preciso dedicar atención y recursos para ayudar a estos países en sus esfuerzos de desarrollo si se quiere afrontar con realismo los problemas que para la Comunidad supone la presión emigratoria procedente de aquellos.

I.4.2.2. Impacto de la reunificación alemana y de los cambios en la Europa Oriental

Aunque la reunificación formal de Alemania tuvo lugar a mediados de 1990, las consecuencias económicas y financieras de la incorporación de la ex-RDA a la Comunidad habrán de manifestarse todavía durante la década de los 90, dado el enorme esfuerzo de transferencia de los recursos necesarios para evitar una agudización de los problemas políticos y sociales, así como para reconstruir una economía con graves deficiencias infraestructurales y del tejido productivo. Efectivamente, si bien la mayor parte del esfuerzo corresponde a Alemania, es evidente que los Länder de la ex-RDA han venido a engrosar el conjunto de regiones del objetivo 1, demandantes inmediatos de ayuda de los Fondos estructurales y, por tanto, receptores netos de recursos comunitarios. Una cuestión esencial durante los años 90 es la de si los nuevos Länder incorporados a la Comunidad continuarán necesitando una acción comunitaria continuada, en cuyo caso otras regiones menos favorecidas, de no aumentar los recursos destinados a este fin, deberán verse perjudicadas a corto plazo, aunque a la larga la reunificación redunde en beneficio del conjunto de la Comunidad.

Para la Comunidad Europea, las transformaciones acaecidas en el Este europeo pueden afectar a la cohesión, además de por la necesidad de destinar recursos suplementarios, para ayudar a que dichas reformas se efectúen con éxito, porque la apertura de los países de la Europa oriental aumentará el margen para la elección de lugares de inversión, desviando una parte de los recursos destinados a las áreas menos favorecidas de la Comunidad. No obstante, es preciso considerar el ahorro de recursos antes destinados a la defensa que ahora podrán dirigirse hacia las áreas deprimidas, si bien será necesario tener en cuenta los perjuicios que para ciertas áreas puede suponer el desmantelamiento de las industrias bélicas y la necesidad de una pronta reconversión de esas actividades hacia otras finalidades.

I.4.2.3. El impacto sobre la cohesión de las tendencias económicas y demográficas

- a) En la medida en que el *crecimiento demográfico* de las áreas menos favorecidas es, en general, mucho mayor que el de las regiones más desarrolladas, las tendencias demográficas juegan un papel negativo en la cohesión, ya que son estas tendencias una de las principales causas del paro y de la emigración en las regiones más débiles.

En el pasado, la emigración ha jugado un papel compensatorio en cuanto a que las áreas más desarrolladas han creado una oferta suficiente de empleos para absorber el crecimiento suplementario de población activa de las áreas más pobres. En la década de los 90, si bien puede continuar el crecimiento de empleos y el bajo crecimiento demográfico de las regiones más desarrolladas, este crecimiento exigirá niveles de cualificación más altos, con lo que la emigración será un mecanismo de ajuste menos eficaz.

El envejecimiento de la población (por un descenso de los índices de fertilidad y una mayor esperanza de vida de los ancianos), general en todos los países, se acusa de un modo más intenso en los países del norte y centro de la Comunidad. Cabe esperar que, como consecuencia del mercado único y de la mayor movilidad de la mano de obra, la emigración desde áreas de menos ingresos a las de ingresos más altos, pueda cumplir una función equilibradora, aunque las barreras idiomáticas, culturales y sociales pueden reducir su alcance. Es muy probable que los movimientos migratorios en Europa se produzcan en mayor medida desde las áreas rurales a las urbanas de las mismas regiones o países, o de áreas de climas más rigurosos a otras de climas más benignos (casos de las áreas mediterráneas), o desde las megalópolis a las ciudades intermedias.

En todo caso, el éxodo desde las áreas rurales y regiones más desfavorecidas puede dar lugar a aumentos netos de productividad únicamente cuando existe subempleo y economías de escala. Además, la emigración de la mano de obra más cualificada desde las regiones pobres puede producir efectos multiplicadores negativos en la renta de estas regiones así como la reducción de sus tasas de ahorro, a la vez que cercena las posibilidades de desarrollo a largo plazo de las mismas.

Por otro lado, los movimientos migratorios procedentes de los países del Magreb y del Este de Europa hacia la Comunidad, pueden suponer un nuevo factor crítico para la cohesión, en la medida en que son ciertas regiones fronterizas o más próximas a los centros de emigración las que sufrirán el primer impacto de las emigraciones. Asimismo, la disponibilidad de mano de obra inmigrante, con frecuencia a bajo coste, puede suponer un freno para el mecanismo equilibrador del mercado de trabajo intracomunitario.

- b) El estado del *medio ambiente* constituye una dimensión más en la evaluación de las disparidades existentes entre las regiones comunitarias. Los problemas medioambientales incluyen tanto los relacionados con la combustión fósil (lluvia ácida, calentamiento atmosférico), como con las sustancias químicas peligrosas y contaminantes utilizadas en agricultura y en la industria, y la destrucción generalizada de las áreas naturales por el desarrollo industrial y residencial. Las regiones actualmente más afectadas incluyen los Länders más industrializados de la ex-RDA,

donde el suelo y las aguas se hallan fuertemente contaminadas, la costa mediterránea, donde la contaminación marina ya amenaza a la industria pesquera y al turismo, y los bosques de Europa central, afectados por la lluvia ácida.

La puesta en práctica de una normativa común restrictiva aplicable a todo el territorio comunitario, necesaria para reducir los efectos de la contaminación y degradación medioambiental tienden a perjudicar a las regiones más desfavorecidas, ya que ello supone incrementos de costes para las actividades productivas, que, en muchos casos, las empresas se ven en dificultades para asumir. Estos costes suplementarios desalentarán inversiones en regiones que podrían beneficiarse de un cierto "eco-dumping", a la vez que gravitarán sobre actividades ya implementadas que funcionan a un nivel mucho menor de exigencias en materia medioambiental.

Es preciso tener en cuenta, a este respecto, que muchas de las actividades fuertemente contaminantes se hallan localizadas en regiones del objetivo 2, y que las estrategias para incrementar la productividad de la tierra en las regiones del objetivo 5b) pueden chocar con las restricciones exigidas por la normativa medioambiental. Es evidente que, con frecuencia, las empresas en las regiones desfavorecidas están en peor situación para absorber los mayores costes o hacer nuevas inversiones para superar los nuevos controles de contaminación.

c) La CE en su conjunto tiene un importante *déficit energético* (importa cerca del 70% del petróleo crudo que consume), pero mientras algunos países, como Inglaterra, son prácticamente autosuficientes y otros, como Alemania, Dinamarca y Holanda, lo son en algunos tipos de energía (carbón, petróleo, gas natural), la mayoría de los países comunitarios son importadores netos de energía. A nivel regional, se evidencian fuertes desequilibrios, sobre todo en cuanto a los costes energéticos se refiere. En el caso de la electricidad, las disponibilidades mismas de energía comprometen seriamente las oportunidades de desarrollo de regiones periféricas de Grecia, Portugal o España. Para muchas empresas de las regiones desfavorecidas, el desarrollo de los suministros de energía es tan importante como la infraestructura física o las telecomunicaciones, por lo que una política más enérgica de acceso de todas las regiones, en igualdad de condiciones, a las fuentes energéticas constituye un requisito básico para lograr la convergencia regional de la Comunidad.

d) La mejora del acceso a los *servicios de transportes* de las regiones y áreas deficientemente comunicadas es una de las premisas básicas para la cohesión de la Comunidad. El desarrollo de las infraestructuras de transporte reducirá los costes de la circulación de mercancías, aunque es cierto que éstos intervienen cada vez con menor peso en los costes totales de producción. No por ello, sin embargo, la

accesibilidad deja de jugar un papel crucial en las oportunidades de apertura de las economías regionales y, por tanto, de sus posibilidades de conexión con los ejes y centros de desarrollo comunitarios, aunque no debe soslayarse el posible efecto negativo a corto plazo de la intensificación de la competencia en los mercados locales por la mejora de su accesibilidad. A medio y largo plazo, en cambio, del trazado de los grandes ejes de transporte europeos y de sus adecuadas conexiones con las áreas periféricas, depende la difusión del desarrollo que con la implantación del Mercado Unico debería producirse en las áreas más dinámicas de la Comunidad.

- e) Las tendencias de *las inversiones* hacia Europa, procedentes, sobre todo, de Japón y, en menor medida, de EE.UU, deberán tener una influencia importante en el desarrollo regional y, por tanto, incidirán sobre la cohesión, no solo por el efecto directo de las inversiones, sino por las transferencias de tecnología y know-how que conllevan. En la última década, las inversiones japonesas se dirigieron, singularmente, al Reino Unido y Países Bajos, pero han comenzado a ampliarse a otros Estados miembros, sobre todo, en los últimos años, a España y Portugal. (Ver grá-

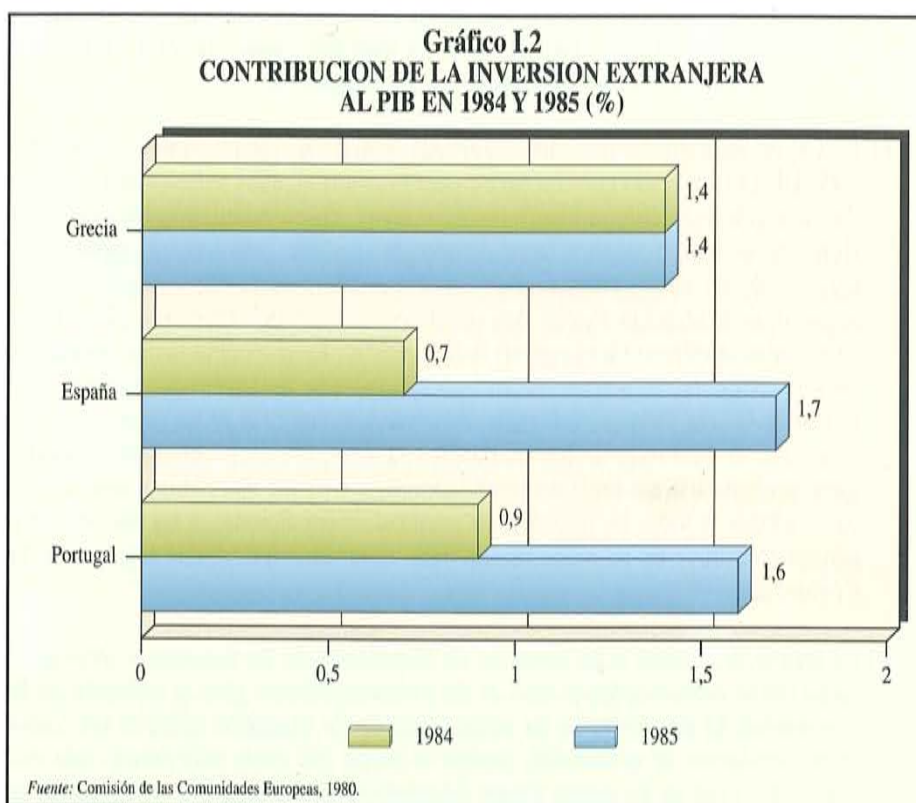
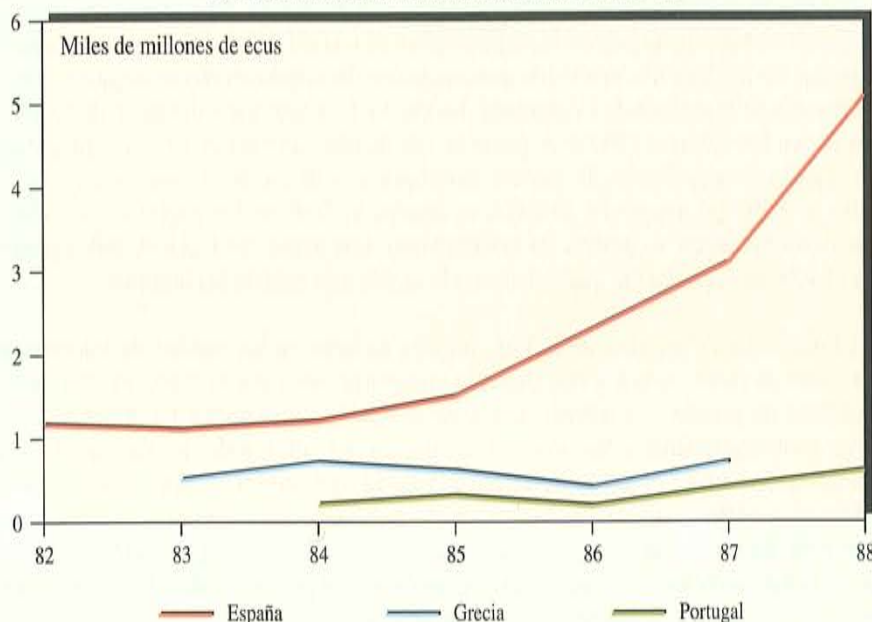


Gráfico I.3
INVERSIONES EXTRANJERAS DIRECTAS
EN LOS PAISES MERIDIONALES DE LA CE



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, 1980.

fico nº I.2). Entre 1983 y 1988, la afluencia de capital extranjero a España ha supuesto del 1,4 al 1,7% de la inversión total y a Portugal entre el 4 y el 5%. (Gráfico nº I.3). No obstante, es preciso reconocer que la inversión directa extranjera se ha concentrado en las áreas más desarrolladas de los países. Así, en el caso de España, del 60 al 70% de la inversión extranjera se ha dirigido a Cataluña y Madrid, absorbiendo los servicios (sobre todo los financieros) cerca del 60% del total, seguidos por las industrias manufactureras diversas (16,6%) y productos metálicos (10,0%).

En principio, las regiones más desfavorecidas podrían beneficiarse de las políticas de fomento de la inversión extranjera, en cuanto que la integración misma posibilita mayores oportunidades para el crecimiento del mercado, menores costes del capital y libre circulación de mercancías y de servicios. Sin embargo, la creciente importancia de la cualificación de la mano de obra, la capacidad en I+D y las oportunidades del mercado, continuarán probablemente estimulando la concentración de la inversión extracomunitaria hacia las regiones más favorecidas.

1.4.2.4. La reforma de la PAC y la Ronda Uruguay

La destacada posición de la agricultura en las políticas comunitarias la convierte en un ámbito clave de la cohesión. Efectivamente, si bien la PAC ha permitido la autosuficiencia alimentaria de Europa y la mejora del nivel y la estabilidad de las rentas agrarias, ha producido también una distorsión del comercio y ha tenido un efecto negativo sobre la distribución de la renta en la Comunidad. En efecto, la mayor parte del gasto de la PAC lo constituyen los pagos del FEOGA garantía, que tienden a beneficiar a las explotaciones más grandes, representadas de manera desproporcionada en las regiones más ricas. De hecho, el 80% del apoyo del FEOGA se destina al 20% de las explotaciones (las de mayor tamaño según un estudio de la Comisión). Los pagos del FEOGA son regresivos para el 40% de la población que se halla en la escala más baja de los ingresos.

El programa de reforma de la PAC implica recortes en los precios de intervención, sobre todo en carne vacuna y cereales, con compensaciones por la reducción del número de cabezas de ganado y la retirada de tierras de producción. La reforma se dirige a compensar económicamente a las pequeñas explotaciones sobre todo, lo que significa una contradicción con el objetivo de eficiencia de la agricultura europea como objetivo estructural a corto plazo. De momento, el efecto a corto plazo implica un aumento del gasto agrícola sin que se consiga economizar recursos hasta 1997, pero, además, las ayudas no tienen vertiente regional, ya que se dirigen a pequeños productores con independencia de las regiones donde se hallan las explotaciones.

Es evidente que, a medio y largo plazo, es necesario pensar en una reducción apreciable del gasto agrícola para destinarlo a finalidades estructurales que contribuyan a la cohesión interregional. Pero, además, los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, que, en cualquier caso, determinarán un nuevo marco para el comercio mundial, en el sentido de un nuevo paso hacia su liberalización, repercutirán sensiblemente sobre la política agraria de la Comunidad.

La agricultura es una de las principales fuentes de conflicto entre la CE y sus mayores socios comerciales. El Grupo de Cairns (Australia, Nueva Zelanda, Canadá y otros once países, con una agricultura orientada a la exportación altamente competitiva) ha ejercido, junto a EE.UU, una gran presión sobre la Comunidad para la reforma de la PAC. La Comunidad subvenciona la producción de las explotaciones mucho más que los Estados Unidos y el Asia austral, si bien menos que el Japón (y también que los países de la AELC). Además de solicitar subvenciones más bajas, los Estados Unidos propugnan que el apoyo a las rentas se separe del apoyo a los precios, pasando a un sistema de compensación que no requiera la protección externa o fomento la producción de excedentes. La CE ha abogado por medidas que, en primer lugar, reduzcan los excedentes, con subvenciones que probablemente aumenten en un principio para preservar el nivel actual de las rentas. Como ambas soluciones afectarían a la renta de los agricultores, los efectos sobre la cohesión son inevitables.

Se puede esperar un resultado satisfactorio de la Ronda Uruguay con un acuerdo que incluya la apertura de los mercados mundiales a los servicios financieros y a otros sectores en los que ahora se especializan muchas regiones de la Comunidad. Gran parte de la actividad de estos sectores se concentra en regiones relativamente favorecidas. Así, mientras que la Ronda Uruguay puede ser beneficiosa para la Comunidad en su conjunto, podría tener un resultado semejante al proceso de integración económica si sólo favoreciese a las regiones más prósperas.

Otro ámbito que se halla actualmente en un proceso de reforma es el Acuerdo Multifibras (AMF), que regula el comercio de productos textiles. El acuerdo está diseñado para apoyar a la reestructuración y el relanzamiento de las industrias textiles de los países industrializados, reduciendo el ritmo de apertura a las importaciones de bajo coste. Muchas empresas textiles europeas son PYME que ya se enfrentarán a una competencia más fuerte dentro de la Comunidad después de 1992, y muchas de ellas se encuentran en regiones de los objetivos 1, 2 y 5b. A largo plazo, la liberalización de las importaciones del Lejano Oriente y de otros países en desarrollo reducirá los precios y aumentará el bienestar de los consumidores en la Comunidad. Pero a corto plazo, los controles de las cuotas se consideran un medio de impedir un mayor desequilibrio regional. La presión de los productores de los países en desarrollo para que se acelere la eliminación del AMF está ahora reforzada por algunos minoristas y mayoristas de la Comunidad, así como por los productores que importan productos semiacabados y desean ampliar el círculo de sus proveedores no comunitarios como una manera de mantener la relación coste-competitividad.

I.5. LA CONTRIBUCION DE LAS POLITICAS COMUNITARIAS AL OBJETIVO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

El artículo 130 b) del Acta Unica Europea establece, entre otros aspectos, que "al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 a) participando en su consecución. La Comunidad apoyará *asimismo* dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos de finalidad estructural (FEDER, FEOGA-Orientación y FSE), del Banco Europeo de Inversiones y otros instrumentos financieros". Por su parte, los objetivos establecidos en el artículo 130 a) se enuncian de la forma siguiente: "A fin de promover un desarrollo armónico de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, incluyendo las zonas rurales".

Es, pues, evidente que los Fondos Estructurales son un importante instrumento para la cohesión pero no el único, toda vez que se establece con toda claridad que el resto de las

políticas comunitarias deberán tener en cuenta dicho objetivo, tanto en su formulación como en su propia aplicación o desarrollo. No es por lo tanto ocioso el preguntarse si en la práctica ha venido ocurriendo efectivamente así; es decir, en qué medida los efectos regionales de las distintas políticas comunitarias, tanto las desarrolladas a través de los Fondos Estructurales como las restantes políticas, se inscriben realmente en el objetivo de reforzamiento de la cohesión.

El asunto ha suscitado en los últimos años numerosos comentarios y controversias, y no han sido infrecuentes las quejas surgidas de los países comunitarios con menor nivel de desarrollo, a propósito de que la práctica seguida en la aplicación de buena parte de dichas políticas no sólo no ha contribuido a reforzar la cohesión sino que ha conducido a un agravamiento de las diferencias. La inquietud suscitada al respecto ha sido lo suficientemente significativa como para que el propio Parlamento Europeo encargase un estudio sobre esta problemática al Instituto Alemán de Investigación Económica de Berlín. Los resultados del estudio fueron publicados a finales de 1991 por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo bajo el título "Efectos Regionales de las Políticas Comunitarias" (Serie Política Regional y Transporte nº 17). Dado su interés, integraremos de forma sintética en los epígrafes que siguen algunas de sus principales conclusiones, a efectos de ofrecer una visión más fundamentada sobre una problemática de tanta transcendencia, resaltando especialmente aquellos aspectos que tienen una mayor incidencia en nuestro país.

1.5.1. LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLITICAS COMUNITARIAS Y LA DISTRIBUCION REGIONAL DE LOS FLUJOS DE PAGOS: ALGUNOS ASPECTOS METODOLOGICOS

Las políticas comunitarias son numerosas y cuentan, según las distintas áreas de actuación, con diferentes instrumentos. Así, en el ámbito de la política agraria destacan entre estos últimos, la adquisición y almacenamiento (intervención) de determinados productos agrarios por el FEOGA, sección Garantía, los derechos de importación variables (exacciones), las subvenciones con cargo al FEOGA, sección Orientación, y las ayudas directas a los productores. En la política regional, predominan las ayudas a las inversiones públicas y privadas, los créditos del BEI, el control de las políticas regionales de los Estados miembros y la coordinación del FEDER con las demás políticas comunitarias. La actuación del Fondo Social Europeo se concentra en la financiación de la formación y la reconversión profesionales, sobre todo de jóvenes y de parados de larga duración, las ayudas para mejorar la movilidad regional, y los subsidios a la creación de puestos de trabajo y a la creación de empresas. Los instrumentos de la política de competencia se refieren a la mejora del acceso mutuo al mercado, mediante el libre comercio interior –incluyendo la liberalización

de la contratación pública y la supresión de los monopolios comerciales estatales— y unas condiciones esencialmente unificadas y relativamente liberales en el comercio con terceros países, el control anticártel, la vigilancia de empresas con carácter de monopolio, el control preventivo de las fusiones, la limitación de las subvenciones a las empresas y la aproximación o el reconocimiento mutuo de las disposiciones nacionales.

Estos instrumentos difieren tanto por su modo de actuación como por sus repercusiones presupuestarias. En conjunto, el presupuesto de la CE ascendía en 1990 a unos 46.800 millones de ecus (Cuadro I.12), importe equivalente a un escaso 2,5% de los gastos estatales de los doce Estados miembros. Dicha proporción no era más que del 1% en 1975, reflejando este crecimiento la lógica del proceso de integración, que implica un aumento de las funciones realizadas a nivel comunitario. Esta transferencia de actividades se observa claramente si se examina la estructura de las funciones de la Comunidad y su dinámica. El grueso de los gastos corresponde, hoy como ayer, a los pagos de garantía agraria, que en 1990 todavía representaban casi un 60% del presupuesto de la CE, mientras los gastos con incidencia en las estructuras (sin contar los préstamos) sólo suponían alrededor de un 20% (Cuadro I.13). En los últimos años, ha disminuido el peso de los pagos de garantía, y ha aumentado, en cambio, el de la política estructural e investigación y desarrollo. El incremento más fuerte corresponde al FEDER, cuyo gasto suponía en el año de constitución del fondo un 2,4% del total, mientras en 1990 era ya un 10%. Los gastos de la CE cuyo desglose regional se ha analizado alcanzaban en conjunto en 1989 un 84% del presupuesto de la Comunidad.

Como método para analizar los efectos sobre la cohesión económica de las políticas comunitarias se puede partir, en principio, como se hace en el estudio antes mencionado, de la hipótesis de que la tendencia a la supresión de las diferencias regionales en la Comunidad será tanto más fuerte cuanto más se concentren los impulsos debidos a los pagos de las políticas comunitarias en las regiones desfavorecidas. Este efecto puede representarse gráficamente mediante una curva de concentración basada en la curva de Lorenz. Para ello, se ordenan las regiones de la Comunidad según su renta per cápita (tomada como escala de medida del estado de desarrollo). Luego, se comparan las cifras acumuladas de población de la secuencia de regiones así obtenidas con los pagos acumulados. En la representación gráfica puede verse, según la inclinación de la curva correspondiente, hasta qué punto los pagos se concentran sobre la población de las regiones más desfavorecidas y tienden a actuar a favor de la desaparición de las diferencias regionales, o más bien son neutrales o contrarios al objetivo de la política regional y de la cohesión.

Por lo que concierne a la desagregación regional del análisis, en el estudio citado se eligieron aquellos niveles en los que se dispone de los datos necesarios sin grandes lagu-

Cuadro I.12.
VOLUMEN, DINAMICA Y ESTRUCTURA DE LOS GASTOS DEL PRESUPUESTO DE LA CE POR POLITICAS,
1975-1990

Año	Tasa anual de crecimiento						Préstamos		
	Total	FEOGA	FSE	FEDER	Industria Energía I&D	Otras	Total	Préstamos	
								BEI	CECA
							Millones de ECU's		
1975	6213,6	4586,6	360,2	150,0	99,0	1017,8	1545,0	814,0	731,0
1980	16057,5	11596,1	502,0	751,8	212,8	2994,8	3874,0	2384,0	1004,0
1985	28223,0	20546,4	1413,0	1624,3	706,9	3932,4	8168,0	5699,0	1265,0
1990	46808,7	30204,9	3321,9	4704,5	1787,5	6789,9	-	-	-
	Incremento anual (promedio, %)						Incremento anual (promedio, %)		
1985/1975	16,3	16,2	14,6	26,9	21,7	14,5	18,1	21,5	5,6
1990/1975	14,4	13,4	16,0	25,8	21,3	13,5	-	-	-
	Participación (%)						Participación (%)		
1975	100,0	73,8	5,8	2,4	1,6	16,4	100,0	52,7	47,3
1980	100,0	72,2	3,1	4,7	1,3	18,7	100,0	61,5	25,9
1985	100,0	72,8	5,0	5,8	2,5	13,9	100,0	69,8	15,5
1990	100,0	64,5	7,1	10,1	3,8	14,5	-	-	-

(1) No se incluyen el presupuesto administrativo de la CECA ni el FED.

Fuente: Comisión de la Comunidad Europea (ed.): Informe económico anual 1989-1990, apéndice estadístico, "Economía Europea", n.º 42, noviembre de 1989.

Cuadro I.13.
UTILIZACION Y PRESUPUESTO DE LA CE PARA GASTOS POR POLITICAS, 1986-1990

Política	Millones de ECU's					%	
	1986	1987	1988	1989	1990	1986	1990
Política agraria	23002,2	24002,1	27845,9	26082,2	27315,7	67,3	64,2
FEOGA-Garantía (Títulos 1 y 2)	22120,0	22963,0	26391,3(a)	24409,5	25065,0	64,7	58,9
FEOGA-Orientación	727,1	863,2	1142,3	1349,0	1826,3	2,1	4,3
Pesca	115,7	150,4	260,0	260,0	322,7	0,3	0,8
Otras acciones	39,4	25,4	52,3	63,7	101,7	0,1	0,2
Política Social	2375,6	2780,7	2365,5	2773,8	3314,2	6,9	7,8
FSE	2321,2	2715,3	2298,8	2676,1	3212,0	6,8	7,5
Empleo, seguridad social, sanidad	—	—	—	65,5	79,1	0,0	0,2
Ayuda víctimas catástrofes (CE)	—	—	—	32,2	23,1	0,0	0,1
Otras acciones	54,4	65,5	66,7	—	—	0,2	0,0
Política regional	2539,9	2664,9	3301,7	4113,7	4877,2	7,4	11,5
FEDER	2483,8	2535,1	3092,8	3920,0	4554,0	7,3	10,7
Programas mediterráneos	17,3	116,1	151,1	83,8	191,9	0,1	0,5
PE DIP (Portugal)	—	—	—	80,0	101,0	0,0	0,2
Otras acciones	38,9	13,8	57,8	29,9	30,3	0,1	0,1
Otras Políticas	1781,3	1770,9	2379,3	2747,8	3210,4	5,2	7,5
Cooperación con países en desarrollo	853,4	814,7	1041,3	1063,8	1225,1	2,5	2,9
Educación y cultura	27,4	47,0	107,1	155,1	182,2	0,1	0,4
Medio ambiente y protección consumidores	17,0	26,2	23,9	30,1	48,0	0,0	0,1
Transportes	46,2	24,3	46,6	30,6	24,6	0,1	0,1
Investigación y desarrollo	683,1	683,8	929,2	1211,3	1425,2	2,0	3,3
Política energía (seg. nuclear inc.)	83,6	92,9	134,4	119,1	153,7	0,2	0,4
Política industrial	70,6	82,0	96,9	137,9	151,6	0,2	0,4
Reembolsos a Estados miembros	2972,4	2408,8	3447,4	3268,3	2381,0	8,7	5,6
Personal y administración	1521,4	1080,5	1908,2(b)	2006,9	1471,2	4,4	3,5
Total	34192,9	34708,1	41248,0	40992,7	42569,7	100,0	100,0

(a) Datos facilitados por los Estados miembros.

(b) Datos del proyecto de presupuesto.

Fuente: Informes anuales sobre la actividad de las Comunidades Europeas, 1987-1990.

nas. Resultan así —con toda la heterogeneidad debida a las circunstancias nacionales— las 176 regiones definidas como NUTS 2 por la Comisión de la CE.

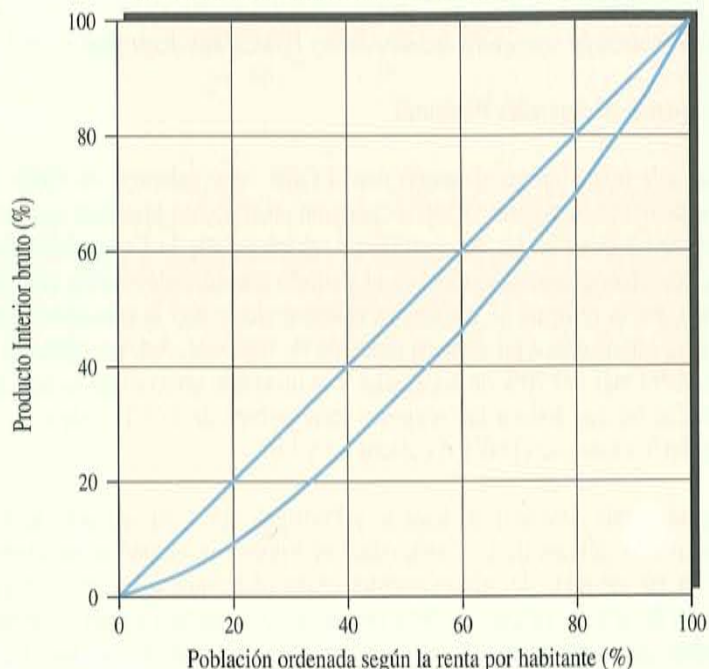
Los cálculos fueron realizados a partir del año 1985, aunque para los contratos de I+D existía información correspondiente al período 1983-1990. Para ciertos ámbitos de intervención, los datos disponibles, procedentes del banco regional de datos de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, sólo alcanzaban hasta 1987. Para el Fondo regional, el Fondo social, los pagos de garantía agraria y las subvenciones de la CECA, se utilizaron además los datos correspondientes a los años 1989-1990 facilitados por los servicios de la Comisión. Por lo tanto, tan sólo para el breve período comprendido entre 1985 y 1987 era posible ofrecer una visión de conjunto. En 1985, Portugal y España no eran aún miembros de la Comunidad y los resultados correspondientes a esos años no pueden compararse directamente con los de los años siguientes. Por esta razón, se elaboraron cálculos relativos a la totalidad del período considerado para los diez Estados miembros iniciales, por un lado, y a partir de 1986 para la Comunidad de los Doce, por otro.

Con las reservas expuestas acerca del valor de los resultados, se estudió la distribución regional de los siguientes flujos de pagos: Las subvenciones del FEDER, del FSE y del FEOGA, sección Orientación; las contribuciones de la Comisión para contratos de I+D; los préstamos del BEI; las ayudas y préstamos de la CECA; y los pagos del FEOGA, sección Garantía.

Partiendo de la hipótesis de que los pagos de la CE a las regiones se corresponden con unos efectos proporcionales sobre las rentas, la cuestión de si una categoría de pagos tiene efectos igualadores o no, puede contestarse comparando el perfil de la curva de distribución de los pagos con el de concentración regional de la renta (Gráfico I.4). Si la distribución regional de los pagos queda más a la derecha que la curva de estructura de rentas, la desigualdad tiende a acentuarse. Si se encuentra entre la línea de 45° y la curva de estructura de rentas, es posible que haya cierta suavización de la desigualdad, pero nunca una eliminación completa de ésta. Solo las curvas de pagos convexas, es decir, situadas a la izquierda de la línea de 45°, indican que estos pagos tienen claros efectos igualadores, más o menos intensos según la cuantía de los pagos y la convexidad de la curva, sobre la estructura regional de rentas.

Como las fuentes primarias de renta (trabajo, capital, tierra) son magnitudes dadas, sobre cuya distribución regional puede influirse relativamente poco, incluso a lo largo de varios años, también la curva de la estructura regional de rentas es relativamente estable a medio plazo. Por esta razón, a los efectos del estudio comentado, sus autores la determinaron para un solo año (1988). Las diferencias en la situación territorial se observan claramente en la curva de estructura de rentas de la CE 12; así, puede apreciarse que el

Gráfico I.4
CONCENTRACION REGIONAL DE LA RENTA
EN LA COMUNIDAD EUROPEA (CE 12) EN 1988



Fuente: Parlamento Europeo.
Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

20% más pobre de la población percibía en 1988 aproximadamente el 8% de las rentas de la CE.

Los flujos de pagos del presupuesto de la CE y del BEI están sometidos, por el contrario, a decisiones discrecionales, por lo que son mucho más discontinuos. El trazado de las curvas de distribución de los pagos se distingue en varios aspectos del que presentan las curvas de estructura de rentas. Ante todo, pueden cortar a la línea de 45°, al no ser auténticas curvas de Lorenz, dado que la abscisa corresponde a un criterio ajeno (renta per cápita). En segundo lugar, las curvas de distribución de los pagos presentan tramos muy discontinuos. Este efecto se debe por una parte a que, en muchos casos, es muy reducido el número de proyectos que sirve de base a los pagos; por otro lado, a que los proyectos van ligados a “planes de demanda de dinero” muy discontinuos; y finalmente a que, según el tipo de objetivo del pago, los proyectos en cuestión se distribuyen muy desigualmente entre las regiones (obviamente, los créditos CECA no fluyen a las regiones que carecen de un sector minero o siderúrgico).

1.5.2. LOS EFECTOS DE LAS DISTINTAS POLITICAS SOBRE LA COHESION

Los resultados del estudio publicado por el Parlamento Europeo permiten destacar:

a) *Unos considerables efectos equilibradores de los Fondos estructurales*

– Fondo Europeo de Desarrollo Regional

Las ayudas a la inversión en el marco del FEDER –equivalentes, en 1990, al 10% aproximadamente del presupuesto de la CE– generan en conjunto impulsos con un efecto igualador muy acusado sobre los desequilibrios regionales de la Comunidad Europea. Este efecto se ha reforzado incluso durante el período considerado, hecho que sin duda está relacionado con la reforma de los fondos estructurales y con la concentración, inherente a ella, de la asignación a un número reducido de regiones. Así, por término medio, en los años 1989/90 más del 70% de las ayudas a la inversión concedidas recayó sobre el 20% de la población que habita las regiones más pobres de la CE, mientras que en 1986/87 superaba ligeramente el 60% (Gráficos I.5 y I.6).

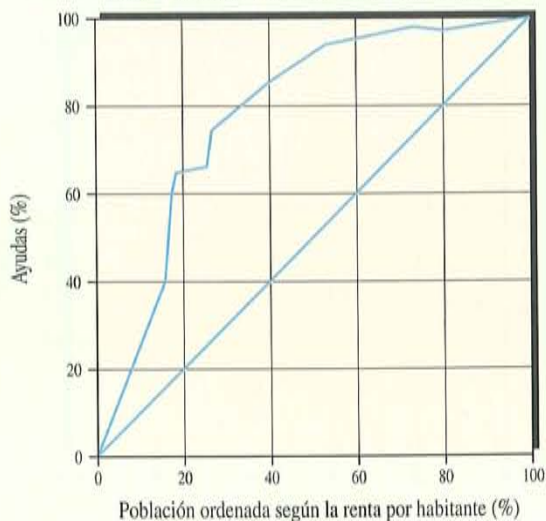
En las regiones más atrasadas de España y Portugal, que a su vez pertenecen a las económicamente más débiles de la Comunidad, el fomento regional se ha centrado en mayor grado en las medidas de infraestructura (cuya distribución refleja el gráfico I.7 para el conjunto de la CE) ya que las deficiencias en este ámbito siguen representando una de las trabas más importantes para las inversiones privadas. En lo que respecta al fomento de la industria productiva, las regiones más pobres de la CE, que albergan el 10% de la población, no disfrutaron siquiera del 5% de las ayudas a la inversión para el sector industrial (Gráfico I.8). En la Comunidad de los Diez, donde la promoción regional ya llevaba años de rodaje y había aportado considerables recursos a las regiones desfavorecidas en forma de medidas de infraestructura, o donde las deficiencias de infraestructura ya no eran, de antemano, tan acusadas como en la mayoría de las regiones ibéricas, se ha producido una concentración notablemente mayor de las ayudas a la inversión privada.

En conjunto, los resultados de los cálculos indican, como era de esperar, que los impulsos financieros procedentes de la política regional europea corresponden en gran medida a la función de igualación propugnada. En este marco, la promoción de la infraestructura cumple una función pionera y va seguida, con algún retraso, por las inversiones del sector industrial.

– Fondo Social Europeo

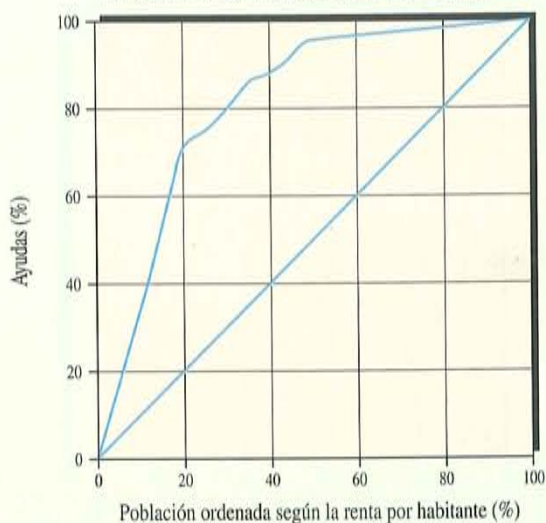
Al igual que el Fondo regional, también el Fondo social Europeo -el segundo fondo estructural en importancia, con un 7% del presupuesto de la CE para 1990- genera impulsos hacia el equilibrio regional en la Comunidad (Gráfico I.9). No obstante, la concentra-

Gráfico I.5
CONCENTRACION DE LAS AYUDAS A LA INVERSION
DEL FEDER. TOTAL 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.6
CONCENTRACION DE LAS AYUDAS A LA INVERSION
DEL FEDER. TOTAL 1989 - 90, CE12



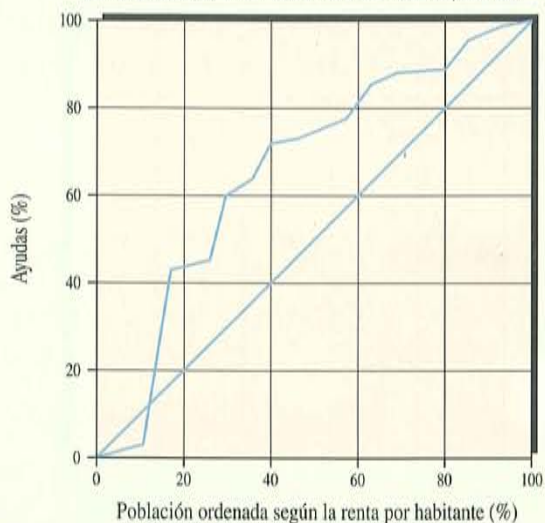
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.7
CONCENTRACION DE LAS AYUDAS A LA INVERSION
DEL FEDER. INFRAESTRUCTURAS 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.8
CONCENTRACION DE LAS AYUDAS A LA INVERSION
DEL FEDER. INDUSTRIA 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

ción regional de las ayudas no es aquí tan acusada, estando las intervenciones más ampliamente dispersas entre las regiones. De todos modos, en el año 1989, la mitad de los recursos que se contabilizaron directamente a escala regional estaban relacionados con medidas en favor de las regiones más pobres, habitadas por una quinta parte de la población de la Comunidad. Con el paso del tiempo, la concentración regional se ha intensificado algo más. Sin embargo, el menor grado de abombamiento de la curva de los recursos del FSE en comparación con la del Fondo regional, refleja que el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil no constituyen un problema sólo de las regiones subdesarrolladas sino que tienen una difusión relativamente amplia, a pesar del prolongado y continuo crecimiento económico de los años ochenta. Con más decisión que en el caso del Fondo regional, la Comunidad ha encauzado los medios de promoción del FSE a los países de nuevo ingreso, España y Portugal, desde el comienzo de su adhesión.

– FEOGA, sección Orientación

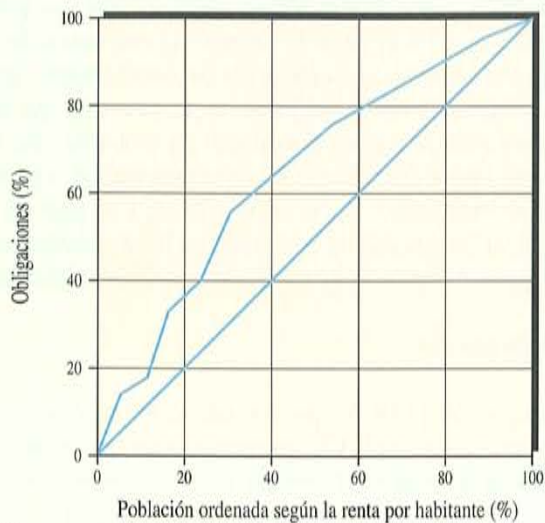
La sección Orientación del FEOGA, que con casi 2.000 millones de ecus en 1990 representa un 4% del presupuesto de la CE, promueve la mejora de las estructuras agrarias mediante la concesión de ayudas a la inversión. Los recursos se aplican preferentemente en favor de zonas rurales que, en comparación con las regiones caracterizadas por una mayor presencia de actividades de producción y de servicios, figuran entre las más necesitadas. Con la reforma de los fondos estructurales, el objetivo de la política regional se ha enlazado, aún más, con el objetivo de la política de estructuras agrarias. Esta función de igualación regional se advierte también en la concentración de las ayudas del fondo en las regiones más pobres de la Comunidad. Así, por término medio, en 1986 y 1987 casi la mitad de las ayudas fueron a parar a las regiones en las que vive la quinta parte de la población con menor renta. Por el contrario, el 40% superior de las regiones ricas se beneficiaron solamente del 20% de esas ayudas (Gráfico I.10).

b) *Las intervenciones de la CECA y en materia de I+D acentúan los desequilibrios regionales*

– Gastos en I+D

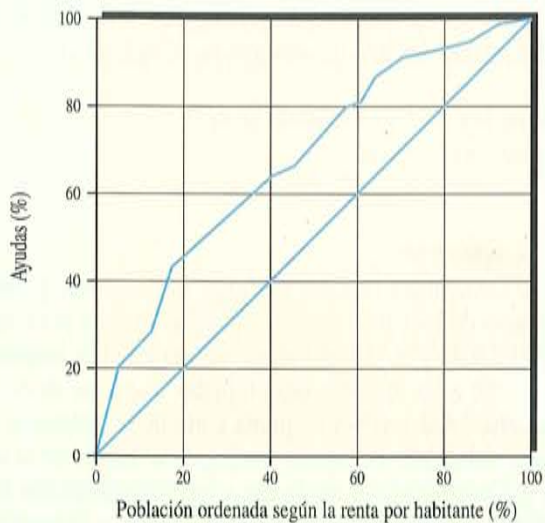
Los importes que la Comunidad Europea destinó a las empresas y centros de investigación para sus actividades de I+D en el marco de la investigación por contrato, representaron en 1989 y 1990 el 2,95% y 3,35% del presupuesto de la CE, respectivamente, y se aplicaron más intensamente a las regiones desarrolladas que a las desfavorecidas. En el período comprendido entre 1983 y 1990, la quinta parte de la población que vive en las regiones con una mayor debilidad económica participó en menos de la décima parte de los gastos de I+D de la Comunidad. La tendencia a una intensificación del desequilibrio regional debida al refuerzo de las actividades de investigación y desarrollo no puede sorprender ya que, por una parte, la investigación y desarrollo exige contar con personal

Gráfico I.9
OBLIGACIONES DEL FONDO SOCIAL EUROPEO
1986 - 87, CE12



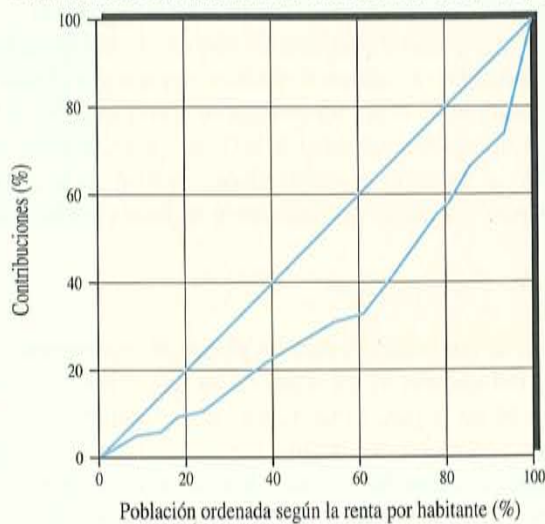
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.10
AYUDAS A LA INVERSION DEL FEOGA-ORIENTACION
1986 - 87, CE12



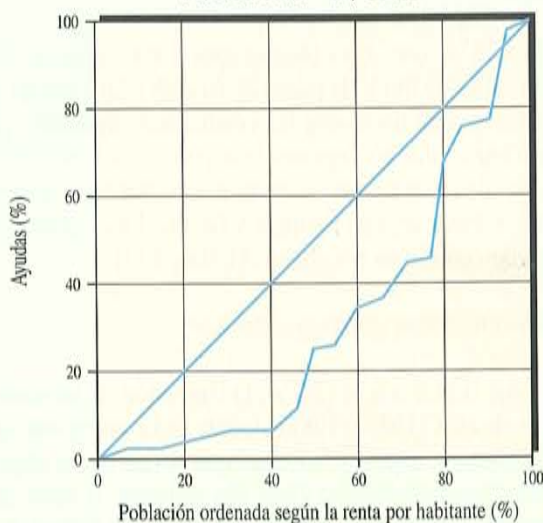
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.11
CONCENTRACION REGIONAL DE CONTRATOS DE I+D
CONTRIBUCIONES DE LA COMISION 1983 - 90, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.12
CONCENTRACION DE LAS AYUDAS CECA
TOTAL 1986 - 89, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

altamente cualificado, del que no suele disponerse en las zonas subdesarrolladas, y, por otra parte, se tiende a que las actividades de investigación de las propias empresas no se desarrollen demasiado lejos de la sede central o de los institutos de investigación instalados en ella para evitar dificultades de comunicación entre la gerencia y estos institutos. Por último, la instalación de universidades y de centros de investigación en las zonas menos desarrolladas, inducida por razones de política regional y realizada de formas muy diversas, no ha constituido hasta ahora un contrapeso apreciable. Por lo tanto, se puede hablar de un efecto centrípeto de la actividad de I+D, que probablemente continuará favoreciendo a medio plazo, a las regiones desarrolladas, incluso en la hipótesis de fuertes incentivos financieros para una mayor diversificación regional (Gráfico I.11).

- Ayudas de la CECA

Las ayudas concedidas por la CECA para los planes de reconversión favorecen sobre todo a las empresas y trabajadores de las zonas en las que existe un sector del carbón y del acero. La mayoría de las regiones más pobres de la Comunidad no obtiene ningún beneficio de esta ayuda sectorial concreta cuyo peso específico no es, ciertamente, grande. En 1989 supusieron solamente 60 millones de ecus pero se repartieron de tal forma que se agudizó la desigualdad regional, al recibir las regiones más pobres, habitadas por un 40% de la población de la Comunidad, menos del 5% de las ayudas de la CECA (Gráfico I.12). Al evaluar este resultado, desfavorable desde el punto de vista de la política regional, habría que tener en cuenta que el volumen financiero de las ayudas CECA es muy inferior al de los fondos estructurales.

- Créditos de la CECA

Los créditos de la CECA, con aproximadamente 1.000 millones de ecus (1986 y 1987), figuran también entre los flujos de pagos de cuantía relativamente pequeña. Existe una serie de regiones en las que no se dan las condiciones materiales para este tipo de prestaciones, figurando entre ellas las regiones más pobres. Así, el 15% de la población que vive en las regiones de menor renta no llega prácticamente a beneficiarse de estos pagos. Es lo que ocurre, sobre todo, con Portugal y Grecia. En conjunto, los préstamos de la CECA potencian los desequilibrios regionales (Gráfico I.13).

c) Los préstamos del BEI tienen un efecto equilibrador

A diferencia de lo que ocurre con la CECA, la concesión de préstamos del BEI, que con casi 7.000 millones de ecus (1986 y 1987) alcanza una cuantía considerable, tiene un efecto igualador en la estructura regional de rentas, que es uno de los objetivos declarados del BEI, en el caso de la Comunidad de los Diez. Sin embargo, la curva de la Comunidad de los Doce en la zona de pobreza pasa todavía, en parte, por debajo de la línea de 45° (Gráfico I.14). Si se considera la totalidad de los créditos BEI, independientemente del

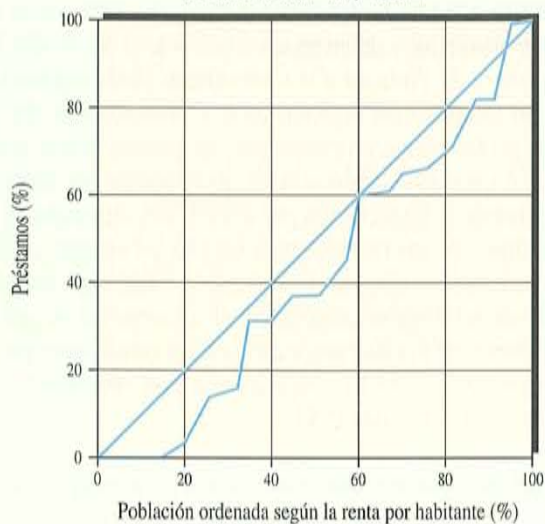
objeto de su concesión, el efecto regresivo en la zona de pobreza, que aún se observaba claramente en 1986, ha desaparecido en 1987. Con toda la prudencia que requiere la interpretación de esta evolución, dada la brevedad del período considerado, parece plausible admitir que la irregularidad de la distribución en el año 1986 no es un problema de discriminación, sino de absorción y de adaptación política, al ser el año 1986 el primero de pertenencia de España y de Portugal a la Comunidad. Hasta entonces, la política del BEI se había orientado al equilibrio regional en la Comunidad de los Diez, en donde habían ido madurando gradualmente proyectos que, en general, tenían plazos de desarrollo más prolongados. En los países ibéricos había que empezar por desarrollar proyectos que pudieran beneficiarse de la financiación por el BEI. Por otra parte, el BEI sólo podía disponer de la "punta libre" de sus recursos para España y Portugal y, además, convenía efectuar una exacta ponderación bancaria de los riesgos. Había que establecer, por tanto, canales y modalidades de información específicos. En la medida en que los solicitantes de créditos de las regiones necesitadas fuesen creando las condiciones para una admisibilidad razonable de los préstamos, el BEI podría atender preferentemente a los dos nuevos países. Esta tendencia no se inició hasta 1987.

Las actividades del BEI pueden analizarse, además, distinguiendo según que los préstamos se destinen a "proyectos de infraestructura" o a "inversiones industriales". Los préstamos para proyectos de infraestructura tienen un peso mayoritario e imprimen un sello característico al conjunto. Sin embargo, en la Comunidad de los Doce, los créditos para inversiones industriales actúan, aun la medida de su escaso peso, más claramente en contra de la desigualdad regional de rentas que los créditos para infraestructura.

d) *La mayor parte de los pagos de garantía agraria no favorecen globalmente a los países y regiones de menor nivel de desarrollo*

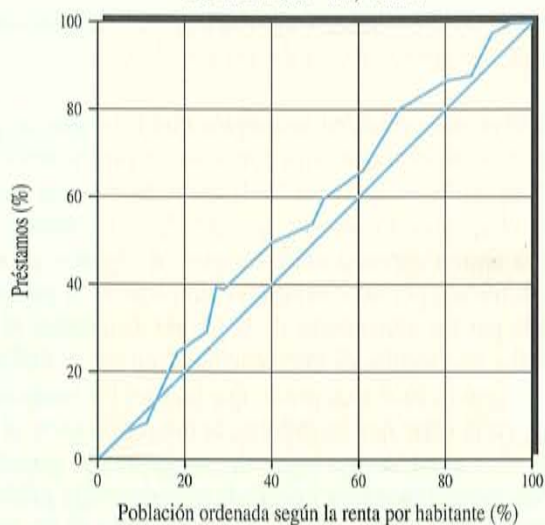
Valorar la ventaja neta conseguida en una región con los pagos de garantía agraria resulta muy complejo en la medida que estos pagos sirven preferentemente para garantizar las rentas de los agricultores a un nivel suficiente, pero no las aumentan directamente, sino mediante el apoyo a los precios que perciben. La ventaja en la renta del agricultor se encuentra en la diferencia entre los precios vigentes en la CE y los del mercado mundial, multiplicada por las cantidades entregadas en el país o en el extranjero. El importe recibido por los agricultores de la CE no es idéntico al importe que el FEOGA dedica en total a las medidas de intervención, dado que el FEOGA compra una parte de la producción, pero lo hace a un precio que incluye los márgenes del comercio intermediario, y paga, en la parte que se exporta, la diferencia entre el precio CE y el del mercado mundial. Aunque sólo una parte de los gastos de garantía del FEOGA llega al agricultor, son necesarios en su totalidad, supuestas una productividad y una estructura de comercialización dadas, para mantener las rentas de los agricultores en el nivel deseado.

Gráfico I.13
CONCENTRACION DE LOS PRESTAMOS CECA
TOTAL 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte n° 17 (1991).

Gráfico I.14
CONCENTRACION DE LOS PRESTAMOS BEI
TOTAL 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte n° 17 (1991).

Ahora bien, según se pone de relieve en el Informe del Parlamento Europeo, no sólo la agricultura se aprovecha de este sistema de sostenimiento, sino que, debido a la configuración de la política agraria, una parte considerable de los pagos va a parar a otros sectores, como el comercio y la industria, y allí genera ingresos que no surgirían en otras condiciones. En una argumentación coherente con el sistema, no cabe considerar, sin embargo, que los pagos de garantía tengan el carácter de "importes en exceso" en la parte que llega a manos de los intermediarios, ya que si se suprimiese esta parte, bajarían también las rentas de los agricultores, a no ser que ellos mismos se hiciesen cargo de la distribución de sus productos, función para la que apenas están preparados. Por lo demás, también los intermediarios perciben rentas a través del sistema de precios de garantía.

El problema que se plantea aquí es que no hay nada que indique que el comercio de productos agrarios en conjunto esté distribuido de forma igual o semejante por todas las regiones. Una hipótesis provisional es que los intermediarios están organizados en varios escalones y que el escalón inferior, el más desagregado, se apoya más intensamente en la producción, incluso en su estructura regional. El segundo escalón, por el contrario, estaría concentrado en un número de regiones considerablemente menor. Como criterio de localización podría tomarse la proximidad a los centros de producción, a los puertos, a los centros de consumo interiores de la CE y a los centros de intervención. En realidad, la estructura de la organización y la distribución regional del comercio de productos agrarios sólo puede determinarse mediante encuestas entre asociaciones, empresas individuales y autoridades (organismos de intervención, ministerios, Comisión de la CE) y esto mismo vale para los márgenes comerciales usuales y los beneficios de las ventas, que tienen que evaluarse de forma aproximada si se quieren distribuir todos los gastos de garantía entre el sector agrario y los distintos escalones del comercio.

Un posible marco alternativo al análisis hecho en los párrafos precedentes podría derivarse a partir de la consideración de que en los anteriores razonamientos se hace caso omiso de los cambios dinámicos en el conjunto que se producirían si cesara el sistema de apoyo a los precios de la CE y, en su lugar, se estableciera el libre comercio mundial. En tal caso, en un primer momento, los mercados de la CE se verían inundados por importaciones procedentes de terceros países y, al mismo tiempo, la producción interior sólo se podría vender reduciendo los precios, con la subsiguiente reducción de las rentas de los agricultores. Posteriormente, se producirían una serie de ajustes que llevarían a una situación en la que se establecería en el mercado mundial un nivel de precios difícilmente predecible, con unas estructuras relativamente estables de la oferta regional (según las ventajas comparativas de costes). Lo único seguro es que estas estructuras se diferenciarían considerablemente de las actuales. En la CE, la producción agraria sería, en conjunto, considerablemente menor y el número de explotaciones se reduciría de forma aún más intensa, ya que sólo podrían mantenerse las caracterizadas por una alta productividad, presentando la producción una concentración regional aún mayor. La estructura de gastos del presupuesto de la Comunidad sería completamente distinta, consecuencia de la desa-

parición del sostenimiento de los precios agrarios, y la distribución regional de rentas diferiría también de la actual en forma imprevisible. Sin embargo, en el análisis efectuado por el Instituto Alemán de Investigación Económica de Berlín, se hace abstracción de todos estos cambios dinámicos potenciales y lo único a lo que se pretende es realizar un estudio de "estática comparativa".

Dada las dificultades reseñadas para realizar el seguimiento de los flujos de pagos correspondiente al FEOGA-Garantía, en el estudio al que nos hemos referido se optó por asignar los pagos de garantía agraria a las regiones por productos, según su proporción en la producción. Puesto que las estadísticas de producción son relativamente actuales, para este sector de gastos se pudo considerar los períodos 1986-89 (CE 12) –cuadro I.14– y 1985-89 (CE 10), incluyéndose los principales productos sometidos al régimen de organización de mercado, sobre los que, en conjunto, recaen más de las nueve décimas partes del total de pagos de sostenimiento de los precios, es decir, el 56% del presupuesto de la CE.

Como resultado principal del análisis en este ámbito puede destacarse que, para los productos regidos por una organización común de mercados que han sido considerados en el estudio, el conjunto de los pagos de garantía tuvo en el territorio de los Diez un efecto igualador sobre la distribución regional de las rentas, mientras que en el conjunto de la Comunidad de los Doce no se aprecia un efecto parecido. Así, son fundamentalmente regiones con una renta per cápita media, buena parte de las cuales figuraban en la Comunidad de los Diez entre las regiones pobres, las que se benefician de los pagos de

Cuadro I.14.
PAGOS DEL FEOGA-GARANTIA POR PRODUCTOS,
1986-1989, CE-12

Producto	Millones ECUs	%
Cereales y arroz	15.320,2	16,4
Leche	21.320,9	22,9
Tabaco	3.690,7	4,0
Carne de bovino	10.534,7	11,3
Azúcar	7.822,7	8,4
Vino	4.124,4	4,4
Carne de ovino y caprino	3.937,2	4,2
Frutas y hortalizas (1)	3.658,5	3,9
Aceite de oliva	4.153,0	4,5
Oleaginosas	10.360,3	11,1
Total productos seleccionados	84.922,6	91,1
Total pagos FEOGA-Garantía	93.185,5	100,0

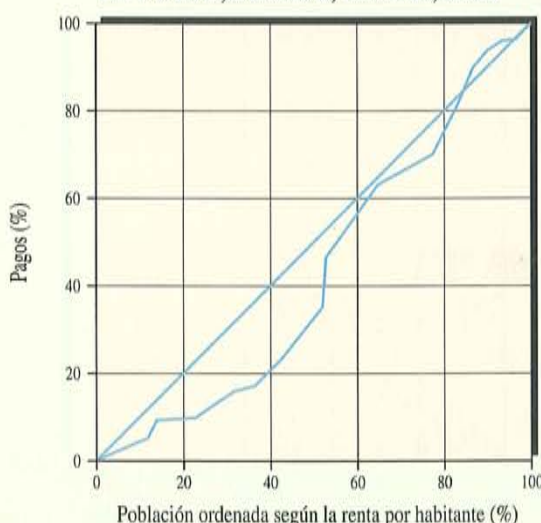
(1) Excluida la piña americana.

Fuente: Eurostat, banco de datos Regio; informes financieros FEOGA.

garantía. En términos generales, el diseño de la política agraria común parece adaptado en su conjunto a los intereses de las regiones septentrionales. En el caso de los cereales, el azúcar, las semillas oleaginosas, la leche y la carne de vacuno -productos que en conjunto recibieron entre 1986 y 1989 aproximadamente el 70% del total de los pagos de garantía-, la mitad más pobre de la Comunidad de los Doce se ve perjudicada por las repercusiones regionales del sistema de precios. Con la reforma de este último hecho en el año 1988 se ha iniciado, sin embargo, un cambio importante y gracias a los estabilizadores de precios ya no se subvencionan tanto los productos septentrionales concediéndose ahora más beneficios a los productos meridionales.

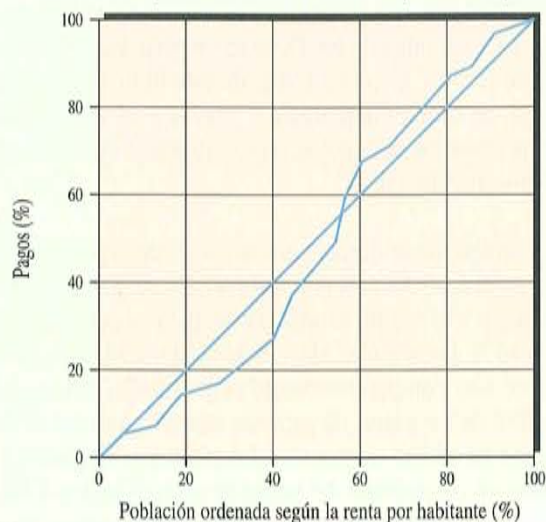
Para los diferentes productos se derivan efectos muy divergentes sobre la estructura de rentas por regiones: en el caso del azúcar (Gráfico I.15), se favorece más a las regiones más ricas de la Comunidad, y lo mismo sucede por lo que respecta a los cereales (Gráfico I.16), la leche (Gráfico I.17), las semillas oleaginosas (Gráfico I.18) y la carne de vacuno (Gráfico I.19), donde se ven comparativamente peor tratadas las regiones pobres. En resumidas cuentas, el 70% de los gastos de garantía, es decir, más del 40% de todo el presupuesto de la CE, tiene un efecto contrario a los objetivos de política regional de la Comunidad. Únicamente en los ámbitos del aceite de oliva (Gráfico I.20), de la carne de ovino y caprino (Gráfico I.21), del tabaco, y de las frutas y hortalizas, hay un efecto positivo para las regiones más pobres de la de la Comunidad, pero a estos productos no

Gráfico I.15
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, AZUCAR, 1986 - 89, CE12



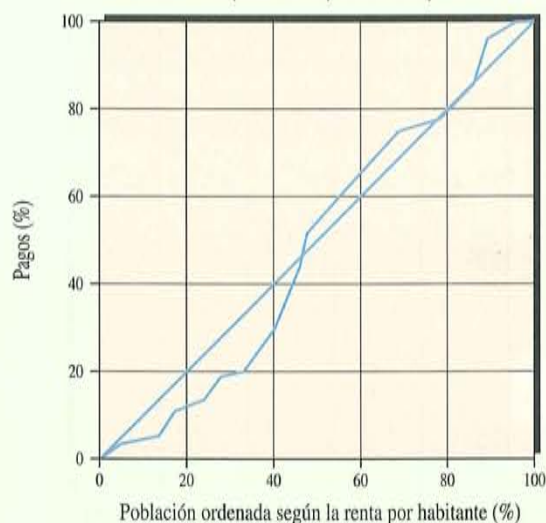
Fuente: Parlamento Europeo.
Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.16
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, CEREALES Y ARROZ, 1986 - 89, CE12



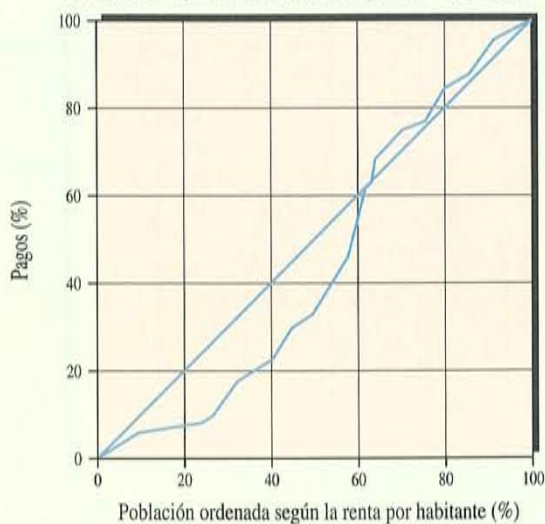
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.17
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, LECHE, 1986 - 89, CE12



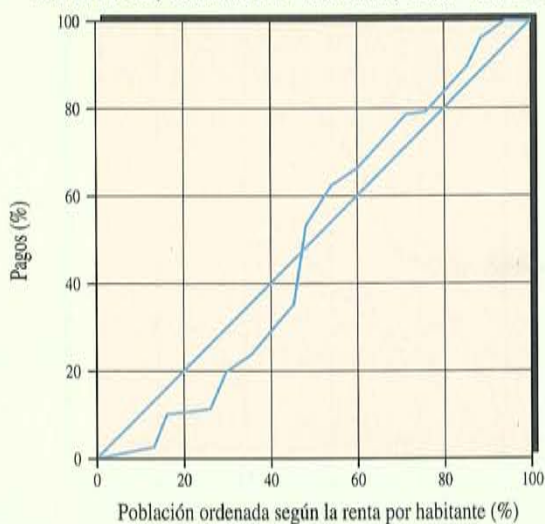
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.18
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, OLEAGINOSAS, 1986 - 89, CE12



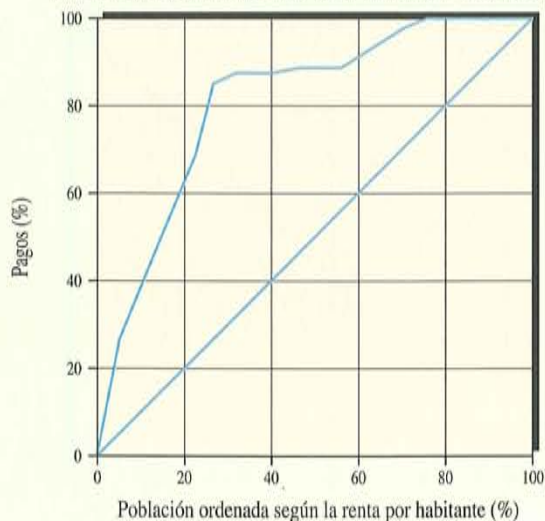
Fuente: Parlamento Europeo.
Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.19
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, CARNE DE VACUNO, 1986 - 89, CE12



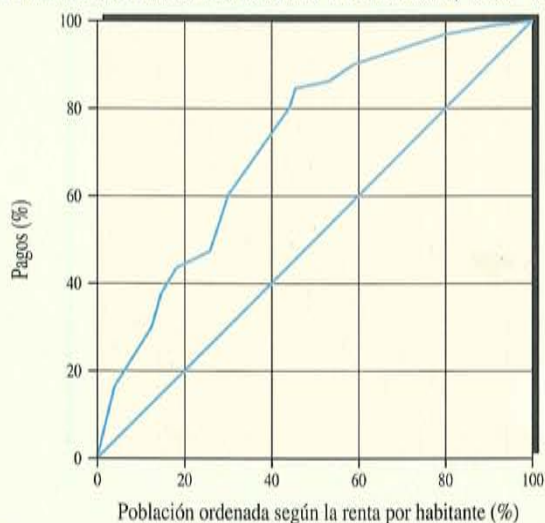
Fuente: Parlamento Europeo.
Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

Gráfico I.20
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, ACEITE DE OLIVA, 1986 - 89, CE12



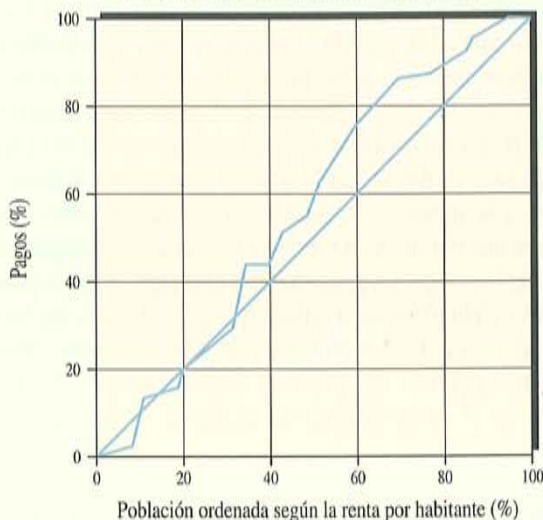
Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte n° 17 (1991).

Gráfico I.21
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, CARNE DE OVINO Y CAPRINO, 1986 - 89, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte n° 17 (1991).

Gráfico I.22
CONCENTRACION DE LOS PAGOS DE GARANTIA
DE LA PAC, VINO, 1986 - 89, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
 Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

corresponde más que la sexta parte de los gastos de garantía. La curva de pagos correspondiente al vino (Gráfico I.22) es regresiva para las zonas más pobres y tiende a favorecer a las regiones de renta intermedia.

Aunque entre 1986 y 1989 se ha mantenido prácticamente al mismo nivel la distribución de gastos para determinados grupos de productos, como la leche y la carne de vacuno, lo que es más bien negativo desde el punto de vista de la política regional, para la mayoría de los productos restantes, y siempre en el período estudiado, los pagos de garantía han ido mejorando su grado de adecuación con el objetivo de equilibrar las rentas regionales. Así, puede afirmarse que los impulsos económicos que provienen de los gastos de garantía en los ámbitos vitivinícola, ovino y caprino, frutas y verduras, beneficiarían de modo creciente a las regiones más pobres, mientras en lo que respecta a los cereales, las semillas oleaginosas y el azúcar, las regiones más ricas ya no se ven tan favorecidas como al principio del período estudiado.

e) En cuanto a la *política de competencia*, resulta de interés realizar algunas consideraciones al respecto, teniendo en cuenta que la evaluación de la intensidad de los efectos espaciales de este ámbito de la política comunitaria sólo puede establecerse al margen de los gastos del presupuesto de la Comunidad, y a partir de reflexiones teóricas e investigaciones empíricas de carácter específico.

Como es sabido, la intensificación de la competencia entre las empresas de la Comunidad y la unificación de las condiciones de la competencia constituyen uno de los objetivos esenciales de la Comunidad. El objetivo de lograr una competencia intensiva y no distorsionada recorre todo el Tratado CEE: se incluye aquí tanto la eliminación de los obstáculos al comercio entre los Estados miembros como el establecimiento de una orientación básica sustentada en el principio de la economía de mercado. Incluso en política exterior, el preámbulo del Tratado CEE "...contribuir, mediante una política común, a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales..." y el artículo 110 del mismo Tratado "...contribuir al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a la reducción de las barreras arancelarias..." obligan a la Comunidad a adoptar una actitud guiada por la competencia. Sin embargo, pueden permitirse expresamente en determinadas condiciones las ayudas regionales, las ayudas sectoriales en épocas de crisis coyuntural y las ayudas a proyectos de interés europeo común (artículo 92, apartado 3). Las empresas públicas se equiparan, según el artículo 90, a las demás, siempre que no se impida así el cumplimiento de cualquier misión de interés económico general.

Por lo que respecta a los efectos regionales de la política comunitaria de la competencia, el Informe del Parlamento Europeo diferencia los siguientes aspectos:

- La distribución regional de los efectos generales de la intensificación de la competencia.
- La influencia de la CE sobre la política regional de los Estados miembros.
- Los efectos regionales del control por la CE de las ayudas sectoriales y horizontales de los Estados miembros.

Por lo que se refiere al primer efecto, y aunque las evaluaciones varían mucho unas de otras, empíricamente es evidente que la consecución de la unión aduanera y, especialmente, la expansión comercial ligada a la liberalización intracomunitaria durante los años sesenta, reforzó el crecimiento económico de la Comunidad. Al mismo tiempo, se hace hincapié en que (sólo) en aquellos años de fuerte crecimiento disminuyeron las diferencias de desarrollo regional, hecho que apoya la idea de que también la futura realización del mercado interior irá en el sentido de un mayor equilibrio regional. Pero esta afirmación no es indiscutible dado que en los años sesenta los centros de actividad económica de la Comunidad absorbieron una parte del excedente de mano de obra de las regiones atrasadas. En los años setenta y comienzos de los ochenta, el crecimiento económico fue débil, las corrientes migratorias de mano de obra se paralizaron gradualmente, y, como consecuencia, aumentaron de nuevo las diferencias regionales de desarrollo. Sin embargo, bajo la influencia del fuerte crecimiento de la segunda mitad de los años ochenta, el

incremento de las disparidades se detuvo, pero es significativo que no se diera, como en los años sesenta, una corriente migratoria hacia los países del Norte, más desarrollados, debido al alto nivel de desempleo existente en la mayoría de ellos. Desde 1990, la coyuntura en la Comunidad se debilita de nuevo después de ocho años de crecimiento. ¿Aumentarán así de nuevo las divergencias regionales? Para contestar a esta pregunta habría que considerar, además del impacto de las medidas inherentes a la realización del Mercado Interior y de la Unión Económica y Monetaria, otros factores como los demográficos (el crecimiento de la población activa se paralizará probablemente durante los próximos años en los países desarrollados de la CE mientras seguirá aumentando en las regiones en desarrollo), los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre el comercio agrícola, industrial y de servicios, las relaciones con los países del Este de Europa, la incorporación a la Comunidad a medio plazo de nuevos miembros –como Austria, Suecia, Malta, entre otros–, el aumento de la competitividad y del dinamismo de las propias regiones atrasadas, y la solidaridad financiera de las regiones ricas instrumentada a través de los Fondos estructurales y de cohesión. Aunque el resultado de todas estas influencias no puede predecirse con certeza, los estudios relativos a las consecuencias del Mercado Interior sobre las regiones problemáticas de la Comunidad (incluidas en los objetivos 1, 2 y 5b) han puesto de manifiesto que, en la mayoría de ellas, las condiciones de partida para desarrollar los potenciales de crecimiento y empleo derivados de las medidas desreguladoras del proyecto CE'92 son desfavorables y, por consiguiente, desde este punto de vista, el problema de las disparidades regionales tenderá a aumentar.

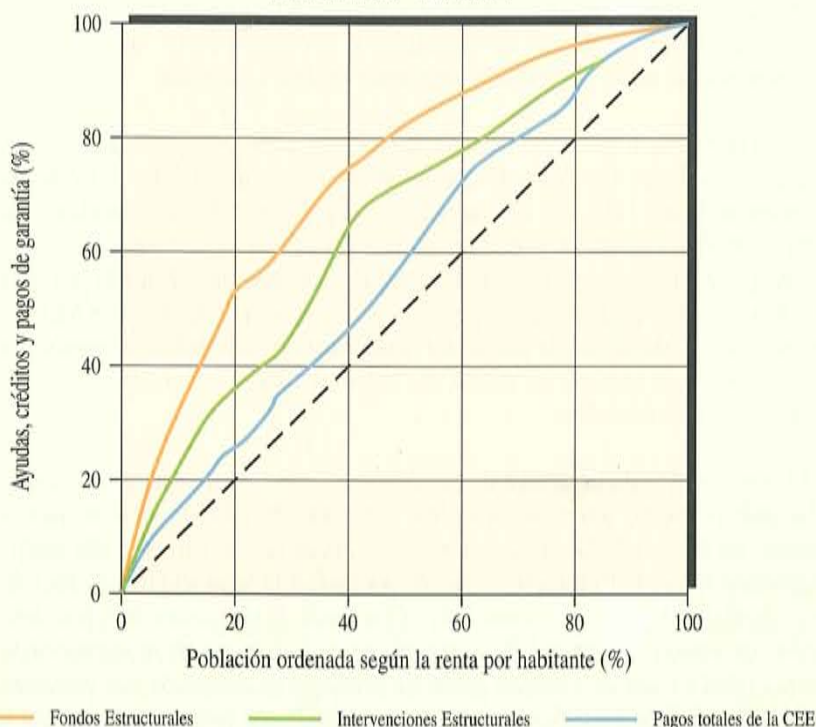
El segundo efecto antes mencionado se da a través del control de la CE de las políticas regionales de los Estados para que no se produzcan distorsiones no deseadas en la competencia. Desde 1985, año en que se revisó la política regional comunitaria, se concede mayor relieve a la conformidad comunitaria y a una mejor coordinación con los sistemas de ayuda nacionales con finalidad regional, habiendo incrementado la Comisión su influencia a la hora de delimitar las regiones preferentes. Se establecieron además límites superiores de la intensidad de promoción para todas las categorías de regiones, a la vez que la Comisión se esfuerza en aportar una mayor transparencia al sistema de subvenciones de los Estados miembros.

Un tercer efecto de la política de competencia de la Comunidad se deriva del control de las ayudas que no son específicamente regionales en relación a su incidencia en las regiones. En el caso de las subvenciones a las industrias del carbón y del acero y de la construcción naval, la Comisión se esforzó por limitar la admisibilidad de las subvenciones y vincularlas a planes de saneamiento. Con ayuda de las facultades especiales en caso de crisis en virtud del Tratado CECA, contribuyó a que la carga de la adaptación se repartiera por igual a todas las zonas en crisis. Se evitó que un exceso de subvenciones en una región se convirtiera injustificadamente en una ventaja con respecto a otras pero se impidió, como contrapartida, que pudieran imponerse en el mercado empresas (y regiones) relativamente rentables.

f) Como síntesis de lo anteriormente expuesto, podría pues plantearse que los efectos agregados de las diferentes políticas hasta ahora aludidas tuvieron, en el período considerado, un muy escaso efecto corrector de los desequilibrios regionales. En efecto:

- Si se considera la concentración regional de las ayudas procedentes de los fondos estructurales –es decir, del Fondo regional, del Fondo social y del FEOGA-Orientación–, que en 1990 constituían la quinta parte del presupuesto de la CE, se observa un claro impulso hacia la supresión de los desequilibrios regionales: por término medio, en los años 1986 y 1987 más de la mitad de los recursos beneficiaron a las regiones en las que vive el 20% más pobre de la población de la CE, mientras el 40% de la población que habita en las zonas económicamente fuertes sólo disfrutó de poco más del 10% de los recursos estructurales (Gráfico I.23).

Gráfico I.23
CONCENTRACION DE LOS PAGOS COMUNITARIOS
TOTAL 1986 - 87, CE12



Fuente: Parlamento Europeo.
Serie: Política regional y transporte nº 17 (1991).

- Si junto a los fondos estructurales consideramos las demás intervenciones en materia de política de estructuras –entre las que se incluyen los préstamos del BEI así como los créditos y ayudas de la CECA, cuyo orden de magnitud es del 25 al 30% en relación al presupuesto de la CE–, observamos una sensible disminución del efecto igualador que se deriva de los Fondos Estructurales. Este fenómeno se debe, por una parte, a que los recursos de la CECA no contribuyen al equilibrio regional y, por otra, a que los préstamos del BEI presentan una mayor dispersión regional que los fondos estructurales.
- Si a estos dos componentes añadimos los pagos de garantía de la política agraria común –que suponen alrededor de las tres quintas partes del presupuesto de la CE– entonces la curva de concentración correspondiente a los pagos totales de la CE se aproxima claramente a la diagonal, lo que significa que la política agraria comunitaria no sigue de cerca las necesidades de las regiones medidas por su renta per cápita. Esta conclusión es especialmente válida para la Comunidad de los Doce, ya que en los diez Estados miembros iniciales la debilidad regional de rentas está en correlación más directa con las estructuras agrarias que en los países de nuevo ingreso, siendo el efecto de los gastos agrarios más favorable a las regiones poco desarrolladas.

En cualquier caso, si se pretende sacar conclusiones definitivas sobre la adecuación de las intervenciones estructurales y agrícolas de la Comunidad desde el punto de vista de la política regional, habrá que tener en cuenta las salvedades derivadas de los problemas de método y de la insuficiencia de los datos existentes. Ante todo, cabe observar que no puede evaluarse el efecto exacto de las medidas financieras de la Comunidad para reducir o reforzar los desequilibrios regionales, sino que solamente puede indicarse una tendencia. Además, incluso en la estimación de los impulsos hay que tener en cuenta una serie de limitaciones que se refieren al flujo de los créditos, a los progresos en la ejecución de los programas, al problema de la complementariedad de los créditos, a la eficiencia de las distintas medidas, al efecto dinámico de los pagos y a la capacidad de absorción de las regiones beneficiarias, aspectos que se comentan brevemente en los siguientes párrafos.

Los cálculos utilizados en el estudio publicado por el Parlamento Europeo para los créditos comunitarios de los tres fondos estructurales se basan en informaciones sobre créditos de compromiso, no sobre pagos. El efecto de dinamismo económico deseado va ligado, sin embargo, a los pagos realizados efectivamente y no a la simple decisión de la Comunidad Europea de poner los créditos a disposición de las regiones ya que lo que importa es de que los recursos hayan sido desembolsados efectivamente. Esto constituía, sin embargo, una seria dificultad, en particular para los años anteriores a la entrada en vigor de la reforma de los fondos estructurales. Entre el compromiso de los créditos y su pago mediaban, en ocasiones, períodos considerables. Así, por ejemplo, de los recursos

comprometidos para medidas específicas de la Comunidad en el período de 1981 a 1987 (cerca de 500 millones de ecus), únicamente se abonó el 60% durante el mismo, y además con grandes diferencias de un país a otro.

Por otra parte, la cuestión relativa a la eficiencia de los recursos empleados no puede responderse realizando únicamente un análisis de los flujos de pagos ya que presenta otras vertientes. En efecto, a título de ejemplo, si el efecto multiplicador de la ayuda estatal en las ramas más modernas, o en las regiones dinámicas, es elevado, puede conducir a un rápido éxito en el crecimiento y el empleo y, supuesta la movilidad de la mano de obra, a la igualación del bienestar y de las condiciones de vida de la población mediando la ayuda a las regiones y sectores económicamente débiles. Sin embargo, si se apuesta por un mayor equilibrio territorial, incluso si éste menoscaba la eficiencia económica absoluta, sigue en el aire la cuestión relativa a la eficacia de los instrumentos utilizados. En la duda, son sólo los estudios detallados los que permiten comprobar este tipo de eficiencia de las medidas elegidas en comparación con proyectos alternativos, o sacar conclusiones sobre la forma de configurar la realización de las medidas para que sean más eficaces.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la capacidad de absorción de los flujos financieros por una región puede ser limitada, de modo que la concentración regional de las ayudas, para mantener su eficiencia, no debe reforzarse arbitrariamente. Así, en la propia decisión del Consejo Europeo de febrero de 1988 sobre la duplicación de los fondos estructurales en el plazo de seis años, se manifestaban temores de que algunas de las regiones más atrasadas, en concreto las griegas y el Mezzogiorno, no fueran capaces prácticamente de sacar provecho alguno. Se alegaban al respecto, tanto las condiciones económicas particulares en esas regiones, especialmente la insuficiencia del capital humano y el escaso atractivo resultante para los inversores privados, como los problemas administrativos, sobre todo la falta de coordinación entre los distintos niveles de la Administración y servicios competentes.

Considerando todas estas limitaciones, es aconsejable tener precaución para sacar conclusiones definitivas pero, en cualquier caso, y en ello coinciden los resultados del estudio realizado por encargo del Parlamento Europeo, no hay duda de que los fondos estructurales favorecen claramente el equilibrio regional y de que es necesaria una reforma de la política agraria y una notable reorientación de algunas otras políticas si se quiere que se adecúen en mayor medida al objetivo de reforzar la cohesión. De ello se desprende que la Comunidad ha de esforzarse por comprobar con mayor precisión el grado de orientación de sus políticas hacia el equilibrio regional y la cohesión económica y social.

I.6. LA COHESION EN LOS NUEVOS TRATADOS SOBRE LA UNION POLITICA, ECONOMICA Y MONETARIA: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

I.6.1. LA COHESION EN LAS CONFERENCIAS INTERGUBERNAMENTALES PREPARATORIAS DE LA CUMBRE DE MAASTRICHT Y LA POSICION ESPAÑOLA

Las innovaciones introducidas a partir de 1987 con el Acta Unica y las posteriores decisiones de duplicación y reforma de los FF.EE. supusieron, como se analizó en los Informes Anuales precedentes, un esfuerzo por dar un contenido real al principio de cohesión y, por lo tanto, un significativo paso adelante en el desarrollo de una acción comunitaria dirigida al logro de ese objetivo.

No obstante, dadas la magnitud de las disparidades existentes en el espacio europeo, las posibles repercusiones de la consolidación del mercado único y del proceso de avance hacia la UEM y el impacto real del conjunto de políticas comunitarias en términos de cohesión, analizados en los epígrafes anteriores, parece evidente que las mencionadas innovaciones resultan insuficientes ante los retos planteados por la perspectiva de la Unión Política, Económica y Monetaria.

La razón es triple: *en primer lugar* porque el Acta Unica no vino acompañada de una verdadera adecuación del Presupuesto de la Comunidad a los propios principios inspiradores del Acta, como fueron el eficiente funcionamiento de los mercados y el reforzamiento de la cohesión económica y social; *en segundo lugar*, porque una parte muy sustantiva de lo contemplado en el nuevo artículo 130B no se ha cumplido; y, *en tercer lugar*, porque el paso de un Mercado Interior a una Unión Política, Económica y Monetaria exige, por si mismo, un reforzamiento de los mecanismos de cohesión. Veamos, a continuación, cada uno de estos aspectos.

Como fruto de su proceso de gestación histórica, el Presupuesto de la Comunidad, considerado en su conjunto, no ha sido plenamente adecuado a las exigencias de una Unión Política, Económica y Monetaria basada en los principios de eficiencia, estabilidad y equidad. El propio Informe Padoa-Schioppa contiene un certero diagnóstico de sus insuficiencias, que no es preciso describir aquí en detalle. Bastará señalar que su exiguo tamaño en términos comparativos ha limitado a priori su potencial eficacia para el conjunto de la Comunidad; que su estructura de ingresos ha resultado en buena medida regresiva, tomando escasamente en cuenta la prosperidad relativa y capacidad de pago de los distintos Estados miembros; que el grueso del gasto comunitario, lejos de favorecer un eficiente funcionamiento de los mercados, de contribuir a la provisión de bienes públicos y reforzar la cohesión económica y social, ha venido constituyendo un mecanismo de redistribución de rentas de dudosa equidad que entorpece la eficiente asignación de recur-

sos; que la porción del gasto comunitario de finalidad estructural, al basarse en un principio de cofinanciación por los Estados miembros que no tomaba en cuenta la prosperidad relativa de éstos, obligaba a los Estados receptores a notables esfuerzos en materia de gasto público si no querían renunciar al apoyo de la Comunidad; y que el reparto de dichos recursos ha hecho que, para algunos países beneficiarios, su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados.

Por otra parte, el artículo 130B, incorporado al Tratado en virtud del Acta Unica, señala con claridad que en la instrumentación de las políticas comunitarias comunes y el mercado interior se tomará en cuenta el objetivo de la cohesión económica y social. El Acta Unica refrendaba así una conclusión expresa del Informe Padoa-Schioppa, que con posterioridad de Informe Delors volvería a enfatizar.

Desgraciadamente, la práctica comunitaria ha tendido a alejarse de lo dispuesto en el Acta Unica, y se ha dado una inclinación permanente a entender que el objetivo de la cohesión quedaba plenamente cubierto con la utilización de los fondos estructurales. Así, no sólo la tradicional política agrícola, sino otras políticas como las de investigación y desarrollo, medio ambiente, transportes etc., no han prestado suficiente atención al objetivo de la cohesión, por lo que, en la práctica, han beneficiado especialmente a los estados más prósperos. El resultado, como pone, entre otros, de manifiesto un estudio publicado recientemente por el Parlamento Europeo (9), ya aludido en epígrafes anteriores, es que los efectos de dichas políticas prácticamente neutralizan los derivados de la aplicación de los F.F.EE.

Como se señaló anteriormente, existe un tercer motivo para prestar renovada atención al objetivo de la cohesión, que deriva de la naturaleza misma de la Unión Económica y Monetaria. En efecto, debe subrayarse que existen diversas razones que limitarán en los años venideros la capacidad de los Estados y regiones menos prósperos para avanzar por sí solos, con relativa rapidez, hacia el nivel de desarrollo relativo de los Estados y regiones más adelantados. De una parte, las reglas de disciplina presupuestaria nacional que implicará la Unión Económica y Monetaria limitarán indudablemente la capacidad de gasto de los Estados miembros, lo que en el caso de los Estados menos prósperos dificultará la provisión de las infraestructuras y equipamientos necesarios y supondrá un factor fuertemente limitativo para la convergencia en términos reales. De otra parte, la movilidad creciente de los factores capital y trabajo en una Unión Económica y Monetaria verdaderamente integrada pondrá límite a la capacidad recaudatoria de las Haciendas nacionales si no se avanza con suficiente convicción en la lucha contra el proceso de "desfiscalización competitiva" sobre el que se ha llamado la atención reiteradamente. Finalmente, el acercamiento hacia la Unión Monetaria y la libertad plena de movimientos de capital,

(9) Instituto Alemán de Investigación Económica: "Efectos regionales de las políticas comunitarias". D. G. de Estudios del Parlamento Europeo. Serie Política Regional y Transporte. Luxemburgo, 1991.

así como la prohibición taxativa de mecanismos coactivos de colocación de Deuda Pública, obligarán a una armonización de coeficientes obligatorios de caja. Aunque ello suponga una saludable desaparición de mecanismos parafiscales que distorsionan el eficiente funcionamiento de los mercados financieros, estas reformas –por más deseables que resulten desde la perspectiva de la disciplina presupuestaria, de la estabilidad monetaria y de la eficiencia de los mercados financieros– implicarán, muy probablemente, una disminución de ingresos públicos y un previsible aumento de cargas financieras para aquellos Estados miembros que deban suprimir dichos métodos de financiación pública.

A tenor de las consideraciones anteriores, puede concluirse, en primer lugar, el que a pesar del avance que para la política de cohesión supuso la firma establecida en el Acta Unica a través de la posterior duplicación y reforma de los Fondos Estructurales, dicha política seguía adoleciendo de graves insuficiencias de cara a las finalidades perseguidas. En segundo lugar, también puede concluirse que el avance hacia la Unión Económica y Monetaria podría dar lugar, en ausencia de una profundización en la política de cohesión, a nuevas dificultades añadidas. Máxime, cuando, como ponen de manifiesto numerosos estudios y entre ellos uno muy reciente publicado por el propio Parlamento Europeo (10) ya aludido en anteriores epígrafes, el impacto en los diferentes territorios y regiones de la implantación de la UEM diferirá notablemente en función de las características de sus estructuras productivas y de comportamiento, de tal forma, que sus efectos serán tanto menos positivos cuanto más separadas estén aquellas de los estándares medios comunitarios.

Así las cosas, parece hacerse evidente que la consolidación del mercado único y la construcción de la UEM deben venir acompañadas, desde el punto de vista del objetivo de la cohesión, por una readecuación del presupuesto comunitario, en su doble vertiente de ingresos y gastos, así como por una reorientación de alguna de las políticas comunitarias en que estos últimos se materializan. Sin embargo, para ello resultaba imprescindible, como primer paso, que los nuevos Tratados, que debían constituir la base jurídica y el punto de arranque de la Unión Política, Económica y Monetaria, incorporaran un tratamiento de la cohesión susceptible de avanzar en dicha dirección.

La parquedad con la que, a finales de 1990 y primeros meses de 1991, se comenzó a abordar este asunto en los trabajos preparatorios de las Conferencias Intergubernamentales resultaba, no obstante, preocupante. Daba la impresión de que, cuando la Comunidad se aprestaba a poner las bases definitivas de la Unión Económica y Monetaria y a profundizar en el contenido de la Unión Política, existía una cierta “amnesia política”, que hacía olvidar la necesaria reafirmación de lo establecido en el Acta Unica a través de un desarrollo consecuente con las exigencias y retos de la nueva etapa que se iba a iniciar.

(10) National Institute of Economic and Social Research of London. “Una nueva estrategia para la cohesión después de 1992”, D.G. de Estudios del Parlamento Europeo. Luxemburgo, 1991.

Como es sabido, ante dicha situación, España empezó a desplegar numerosas iniciativas dirigidas tanto a plantear la transcendencia política del problema de la cohesión como a introducir sus propias alternativas respecto a como debía enfocarse la etapa que se abriría a partir de los nuevos Tratados. Estas iniciativas respondían a una doble motivación. De una parte, al convencimiento de que el objetivo de lograr mayor cohesión en el espacio comunitario es inseparable de cualquier proyecto coherente, en términos de viabilidad política a medio y largo plazo, de construcción de la unidad europea. De otra, a la conciencia de que la defensa de los intereses de nuestro país en el proceso conducente a la Unión Económica y Monetaria pasa también por una profundización de las políticas orientadas a favorecer la cohesión. No olvidemos, en relación a este último aspecto, cuestiones tan obvias como:

- El tratamiento discriminatorio que para España ha venido suponiendo el presupuesto comunitario por el lado de los ingresos. En efecto, el sistema de recursos propios no es progresivo al penalizar el recurso procedente del IVA a las economías más débiles y con mayor propensión al consumo mientras que el llamado "cuarto recurso" es meramente proporcional. En el caso de España, el efecto perverso del funcionamiento del recurso procedente del IVA se ve agudizado dada la importante repercusión que sobre el consumo se deriva de nuestra calidad de país "turístico".
- El que, a pesar de que España es el mayor receptor, en términos absolutos, de Fondos Estructurales, existen países con mayor renta por habitante que reciben una cantidad mayor de Fondos per cápita, mientras otros, como Irlanda, Portugal y Grecia, los perciben en una proporción sustancialmente mayor que la que se derivaría de las diferencias existentes en términos de renta per cápita con nuestro país.
- El que los Fondos Estructurales percibidos representan un porcentaje muy pequeño respecto al PIB español y, por lo tanto, su contribución a la consecución de una tasa de crecimiento que favorezca nuestra convergencia, en términos de renta, con la media europea es poco significativa. Así, mientras que en los casos de Portugal y Grecia, dichos fondos equivalen aproximadamente a un 3,5 y 4% de sus respectivos PIBs, en el caso de España representan únicamente un 0,8 por ciento.
- Los escasos recursos que comparativamente recibe España de otras políticas comunitarias (PAC, I+D, Medio Ambiente, etc.) dada la orientación que ha venido presidiendo el funcionamiento de las mismas.

Tomando en consideración todos los factores aludidos, en éste y anteriores epígrafes, el Gobierno español presentó una Nota ante las Conferencias Intergubernamentales en marzo de 1991, en la cual se explicitaban los planteamientos de nuestro país en relación a la cohesión económica y social en la Unión Política, Económica y Monetaria. Los plante-

amientos esenciales contenidos en la Nota se concretaban en los siguientes principios fundamentales:

- a) Incremento del presupuesto comunitario dedicado a la cohesión y establecimiento de nuevos recursos para los ingresos.

Se parte de la premisa de que la Comunidad no contará durante un largo período de tiempo de los mecanismos correctores de las diferencias económicas con que cuentan los espacios política y económicamente más integrados, como son los Estados federales. En estos últimos se suele disponer de un presupuesto central de envergadura, en torno al 25% del gasto público, mientras que en la Comunidad el Presupuesto tan sólo representa el 1,2% del PIB comunitario, lo que equivale aproximadamente a un 2,8% del gasto público de los Estados miembros. Si se descuentan los montantes destinados a la política agrícola, a los Fondos Estructurales y a gastos de funcionamiento y reembolsos, el margen disponible para las otras políticas representa apenas el 0,11% del PIB comunitario.

Es obvio que con tan exiguas disponibilidades la Unión no sería capaz de hacer frente a los objetivos de cohesión que las circunstancias exigen. Para ello, sería necesario aumentar sustancialmente el presupuesto comunitario dedicado a cohesión y, desde el punto de vista de los ingresos, establecer nuevos recursos reformando, además, el actual sistema de recursos propios.

- b) Diversidad de instrumentos.

Se considera que el objetivo final de la Unión debe ser contar con sistemas de compensación interestatal similares y de cuantía análoga a los existentes en los Estados federales que amortigüen las disparidades económicas entre los Estados miembros de la Unión. Por ello, y a partir de la adopción de los nuevos Tratados, la Comunidad debería por un lado, dotarse de un embrión de mecanismo de dicha naturaleza, que podría convertirse a medida que se avanza en el proceso de construcción comunitario en el instrumento central de cohesión económica y social. Por otro lado, como se ha señalado en reiteradas ocasiones, habría que emplear otros instrumentos ya existentes en la Comunidad, modificándolos o potenciándolos, para conseguir el objetivo de la nueva cohesión reforzada.

En cuanto a las mediaciones o instrumentos propuestos para la aplicación de dichos principios se planteaba:

- a) Dado que desde la perspectiva de los ingresos el actual sistema de recursos propios no es progresivo, debería modificarse el régimen de recursos propios de forma que las aportaciones globales de cada Estado guarden relación con su prosperidad relativa.

- b) Del lado de los gastos sería necesario establecer, en primer lugar, un nuevo instrumento financiero que facilitase la realización de la cohesión y acompañase al proceso integrador desde la creación de la Unión Política, Económica y Monetaria hasta la plena realización de la Unión Europea. Ese instrumento complementaría los demás mecanismos existentes, sin solapamientos, y se iría desarrollando hasta convertirse en el instrumento de cohesión por excelencia en la fase final de la integración. Un modelo posible sería el de un Fondo de Compensación Interestatal, de carácter esencialmente finalista, que iría dirigido a promover la formación del capital físico y humano que, siendo preciso para alcanzar los objetivos de cohesión, no pueda cubrirse con los Fondos estructurales.
- c) Por otra parte, aunque como antes se ha dicho, los Fondos estructurales no agotan la realización de la cohesión y tienen un exclusivo enfoque regional, deberían en cualquier caso reforzar su actuación tanto cuantitativa como cualitativamente en la nueva etapa.

Como antes se ha señalado, el reparto de los fondos hace que para algunos países beneficiarios su cuantía no alcance el umbral crítico necesario para producir los efectos deseados. Otros países, en cambio, no pueden aprovecharse debidamente de los mismos, bien por lo limitado de los criterios de elegibilidad o bien por su escasa capacidad contributiva para hacer frente a tasas de cofinanciación comunitaria relativamente reducidas.

Por todo ello, deberían ser perfeccionados los actuales mecanismos estructurales en un doble sentido:

- Un aumento sustancial de los recursos susceptible de alcanzar la masa crítica necesaria para un efectivo desarrollo de las regiones desfavorecidas.
 - Un aumento de las tasas de cofinanciación comunitaria y una modulación de las mismas en función de la gravedad de los problemas específicos, de la prosperidad relativa del Estado miembro, de las características propias de las acciones contempladas y del interés particular que las mismas revistan en los planos comunitario y regional.
- d) Finalmente, poner en práctica todas las acciones de cohesión previstas en el Acta Unica que hasta ahora no se han acometido. En este orden de ideas hay que tener en cuenta, por un lado, que el artículo 130B no se está cumpliendo adecuadamente, y, por otro lado, que no existen verdaderas políticas cohesivas.

Por ello, deberían diseñarse políticas con un alto componente de cohesión. Aparte de las modificaciones necesarias a introducir en la Política de I+D, PAC y otras, las principales políticas o acciones en este campo serían las siguientes:

- Construcción de grandes redes de infraestructuras que tengan en cuenta especialmente las necesidades de los Estados periféricos y/o insulares.
- Políticas y acciones en materia de medio ambiente que se adapten a las necesidades de los Estados menos avanzados y les permitan asimismo adaptarse a los condicionamientos derivados de la política comunitaria en este campo.
- Una política de formación profesional y técnica superior que permita a las regiones más desfavorecidas adaptarse a los requerimientos del nuevo espacio político, económico y monetario.

1.6.2. LOS RESULTADOS DE MAASTRICHT EN EL TERRENO DE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Los principios y orientaciones referidos constituyeron la base de la posición negociadora española sobre este asunto mantenida hasta la propia cumbre de Maastricht. Como se conoce, las vicisitudes por las que atravesó la discusión previa a la cumbre fueron numerosas. A pesar de que los planteamientos al respecto del Parlamento Europeo y de la propia Comisión suponían una cierta cobertura para la posición española, eran muy fuertes las resistencias de un buen número de estados miembros a que en los nuevos Tratados se incluyesen formalmente nuevos planteamientos que pudieran constituir la base jurídica para una profundización de las políticas de cohesión. De hecho, no fue hasta los últimos momentos y en la propia cumbre cuando se concretó la posibilidad de un acuerdo que permitiera recoger, en medida satisfactoria, el problema de la cohesión. Hay que decir, sin embargo, que ello no hubiera sido posible sin la firme posición mantenida por España al condicionar en buena medida su aceptación de los acuerdos resultantes de la Cumbre a una resolución satisfactoria en dicha materia.

La resolución adoptada se concretó finalmente, en sus aspectos básicos, en la adopción del Protocolo sobre la Cohesión Económica y Social, anexo a los Tratados pero de carácter vinculante y, por tanto, del mismo valor jurídico que las disposiciones contenidas en éstos. El Protocolo, cuyo texto literal se reproduce al final de este epígrafe puede valorarse como razonablemente satisfactorio en relación a los planteamientos sostenidos por España, en tanto que:

- Se reconoce la necesidad de mantener el objetivo de la cohesión establecido en el Acta Unica al reafirmar que “el fomento de la cohesión económica y social es *vital* para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Comunidad”.
- Se acuerda la creación de un Fondo de Cohesión que aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos de Transporte y Medio Ambiente de

los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria (España, Portugal, Grecia e Irlanda). Como se aprecia, aunque de aplicación más restringida en cuanto al tipo de acciones beneficiables, la creación de dicho Fondo recoge en medida no desdeñable la propuesta española de un Fondo de Compensación Interestatal.

- A partir de constatar explícitamente el interés de la propuesta de tener más en consideración en el sistema de recursos propios la prosperidad relativa de los estados miembros, se declara la "intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios".
- Se afirma la necesidad de reconsiderar el volumen adecuado de los Fondos Estructurales para hacer frente a los fines de la Comunidad en el ámbito de la cohesión.
- Se declara el propósito de conceder un mayor margen de flexibilidad al asignar medios financieros de los Fondos Estructurales al objeto de tener en cuenta necesidades específicas de algunos estados miembros no satisfechas en el marco de su reglamentación actual. Asimismo, se declara la disposición de modular los niveles de participación de la Comunidad en los Programas y Proyectos de los F.F.E.E. al objeto de prevenir los incrementos excesivos en los gastos presupuestarios de los estados menos prósperos.
- Se reconoce, finalmente, la necesidad de observar con regularidad el progreso realizado en el camino hacia el logro de la cohesión económica y social y a estudiar todas las medidas que sean necesarias al respecto.

Por otra parte, los nuevos Tratados recogen, en su Título XIII dedicado a "Redes Transeuropeas", el principio de que, en un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción comunitaria deberá favorecer la interconexión de las redes nacionales así como el acceso a las mismas, teniendo en cuenta, *en particular*, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones periféricas y las regiones centrales de la Comunidad.

De lo anterior se desprende que, en el terreno de los principios, los resultados de Maastricht en materia de cohesión social pueden valorarse como muy razonablemente positivos tanto desde la perspectiva de un avance coherente hacia la unidad europea como desde la de los propios intereses españoles al recoger una parte sustancial de los planteamientos básicos defendidos por España.

No obstante, aún considerando que todo ello supone un nuevo e importante avance en el terreno de los principios equiparable al resultante del Acta Unica, es evidente que el desarrollo de los mismos en la práctica puede resultar más o menos ambicioso y, por lo tanto, según para quienes, más o menos satisfactorio.

PROTOCOLO SOBRE LA COHESION ECONOMICA Y SOCIAL

Las Altas Partes Contratantes

Recordando que la Unión se ha fijado el objetivo de fomentar el progreso económico y social, entre otros medios del fortalecimiento de la cohesión económica y social.

Recordando que el artículo 2 del Tratado CE hace referencia al cometido de fomentar la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros y que el fortalecimiento de la cohesión económica y social figura entre las actividades de la Comunidad enunciadas en el artículo 3.

Recordando que las disposiciones del Título X sobre la cohesión económica y social en su conjunto facilitan la base jurídica para consolidar y desarrollar más la acción de la Comunidad en el ámbito de la cohesión social y económica, principalmente con la creación de nuevos fondos.

Recordando que las disposiciones del Título XII, sobre medio ambiente, y XIII, sobre redes transeuropeas, disponen la creación de un fondo de cohesión antes del 31 de diciembre de 1993.

Declarando su fe en que el progreso hacia la Unión Económica y Monetaria contribuirá al crecimiento económico de todos los Estados miembros.

Comprobando que entre 1987 y 1993 los Fondos Estructurales de la Comunidad están siendo duplicados en términos reales, lo cual implica grandes transferencias en particular en proporción con el PNB de los Estados miembros menos prósperos.

Comprobando que el BEI está prestando grandes y crecientes cantidades en favor de las regiones menos favorecidas.

Comprobando que existe el deseo de una mayor flexibilidad en las modalidades de asignación de los Fondos Estructurales.

Comprobando que existe el deseo de modular los niveles de participación de la Comunidad en programas y proyectos en determinados países.

Comprobando que existe la propuesta de tener en cuenta en el sistema de recursos propios la prosperidad relativa de los Estados miembros.

Reafirman que el fomento de la cohesión económica y social es vital para el pleno desarrollo y el éxito continuado de la Comunidad y destacan la importancia de que en los artículos 2 y 3 del Tratado se incluya la cohesión económica y social.

Reafirman su convicción de que el BEI debe continuar dedicando la mayor parte de sus recursos al fomento de la cohesión económica y social y declaran su disposición a reconsiderar las necesidades de capital del BEI en cuanto dicho capital sea necesario a tal fin.

Reafirman la necesidad de proceder a una profunda evaluación del funcionamiento y de la eficacia de los Fondos Estructurales en 1992 y la necesidad de reconsiderar con ese motivo el volumen adecuado de los citados fondos según los cometidos de la Comunidad en el ámbito de la cohesión económica y social.

Acuerdan que el Fondo de Cohesión que deberá ser creado antes del 31 de diciembre de 1993 aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y que cuenten con un programa dirigido al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 104B del Tratado.

Manifiestan su propósito de conceder un mayor margen de flexibilidad al asignar medios financieros procedentes de los Fondos Estructurales, al objeto de tener en cuenta necesidades específicas no satisfechas en el marco de la reglamentación actual de los Fondos Estructurales.

Declaran su disposición a modular los niveles de participación de la Comunidad en el marco de programas y proyectos de los Fondos Estructurales, al objeto de prevenir incrementos excesivos en los gastos presupuestarios en los Estados miembros menos prósperos.

Reconocen la necesidad de observar con regularidad el progreso realizado en el camino hacia el logro de la cohesión económica y social y su disposición a estudiar todas las medidas que sean necesarias al respecto.

Declaran su intención de tener más en cuenta la capacidad contributiva de los distintos Estados miembros en el sistema de recursos propios, así como de estudiar medios para corregir en los Estados miembros menos prósperos los elementos regresivos que existen en el sistema actual de recursos propios.

Acuerdan adjuntar el presente Protocolo al Tratado.

I.6.3. LA APLICACION DE LOS RESULTADOS DE MAASTRICHT. EL "PAQUETE DELORS II": PRIMERAS IMPRESIONES

El primer hito importante de este desarrollo, ha sido la reciente Comunicación de la Comisión de fecha 11 de febrero de 1992 denominada "Del Acta Unica al Post-Maastricht: los medios de nuestras ambiciones", más conocida a nivel público como "el Paquete Delors II".

El carácter de dicha Comunicación no es sino el de una primera propuesta y, como tal, no desarrolla suficientemente toda una serie de aspectos que resultan de especial relevancia a la hora de hacer una valoración global de carácter definitivo de sus implicaciones sobre la cohesión. Por lo tanto, los elementos de valoración a que haremos referencia posteriormente no son sino una primera impresión sobre un tema abierto que será objeto de negociación durante un largo período.

El "Paquete Delors" consiste básicamente en una exposición de las prioridades de la política comunitaria en los próximos años y en una propuesta de envolvente financiera, tanto desde la perspectiva de ingresos como de gastos, para el período 1993/1997. Asimismo, contiene algunos elementos sobre posibles nuevos criterios y orientaciones para las principales políticas comunitarias y, entre ellas, de manera destacada, para la política de fondos estructurales.

Desde el punto de vista de la futura acción de la Comunidad, la Comunicación enuncia como objetivos prioritarios de la Comunidad el apoyar la competitividad europea, proseguir la *política de cohesión* y potenciar las políticas exteriores. Desde el punto de vista presupuestario, a partir de una hipótesis de un incremento anual medio del PNB comunitario del 2,5%, se propone un incremento del presupuesto comunitario del 20.000 Mecu en 1997 con respecto a 1992, lo que supone la posibilidad de un crecimiento anual medio del orden del 5% en términos reales.

Considerando de entrada el crecimiento previsto como insuficiente, lo más interesante en cuanto a sus implicaciones sobre la cohesión es analizar, desde el punto de vista de los ingresos, el techo de recursos propios y la estructura de los mismos. En ese sentido, la propuesta plantea un incremento gradual del techo desde el 1,20% del PNB en 1992 al 1,37% en 1997 y una reducción de recursos IVA del 55 al 35%, compensada por un aumento en el recurso PNB (la modificación se obtiene por suma de dos efectos: la reducción del tipo máximo a aplicar a la base IVA del 1,4 al 1% y la limitación de la base IVA desde el actual 55% del PNB al 50%).

Aunque en conjunto la propuesta no resulta perjudicial para España (con ese planteamiento la aportación española hubiera pasado en 1992 del 8,45% al 8,15% y supuesto un ahorro de 25 mil millones de pesetas), queda, no obstante, por debajo de las expectativas

iniciales al no introducirse verdaderos elementos progresivos y limitarse en exceso el techo de recursos propios (un reforzamiento verdaderamente significativo de la acción comunitaria hubiera exigido al menos alcanzar el 1,4%). Además, la propuesta no cumple estrictamente con lo establecido en el Protocolo: "corregir en los estados miembros menos prósperos los elementos regresivos del actual sistema de recursos propios"; toda vez que no solo se benefician de su contenido los cuatro países menos prósperos (Portugal, Grecia y España) sino también otros como Alemania, Luxemburgo y Reino Unido, cuya renta per cápita supera la media comunitaria.

Desde el punto de vista de los gastos, y en lo que se refiere a los aspectos más relacionados con la cohesión, lo más destacable de la propuesta es lo siguiente:

- En cuanto a las políticas desarrolladas a través de los Fondos Estructurales, los recursos asignados experimentarán en conjunto (incluyendo las dotaciones al Fondo de Cohesión) un crecimiento del 57,5% en el período 1992/1997 (pasarán de 18.600 Mecus a 29.300). Los recursos estructurales asignados para regiones Objetivo 1 se incrementarán en 2/3 pudiendo duplicarse para las regiones incluidas en este objetivo en los casos de Irlanda, Grecia, Portugal y España. En todo caso, la duplicación se asegura en las regiones ultraperiféricas (Canarias, Azores, Madeira y Territorios franceses de ultramar). Por lo tanto, parece deducirse que el montante del Fondo de Cohesión será la diferencia entre la duplicación global de recursos propuesta para las regiones del Objetivo 1 de los países aludidos y el incremento de 2/3 del conjunto de los FF.EE. (FEDER, FSE y FEOGA-O) asignado a dicho Objetivo. Para el resto de los tradicionales objetivos (2, 3, 4 y 5) se propone un incremento del 50% (a excepción del objetivo 5a cuyo incremento esta condicionado a la reforma de la PAC).

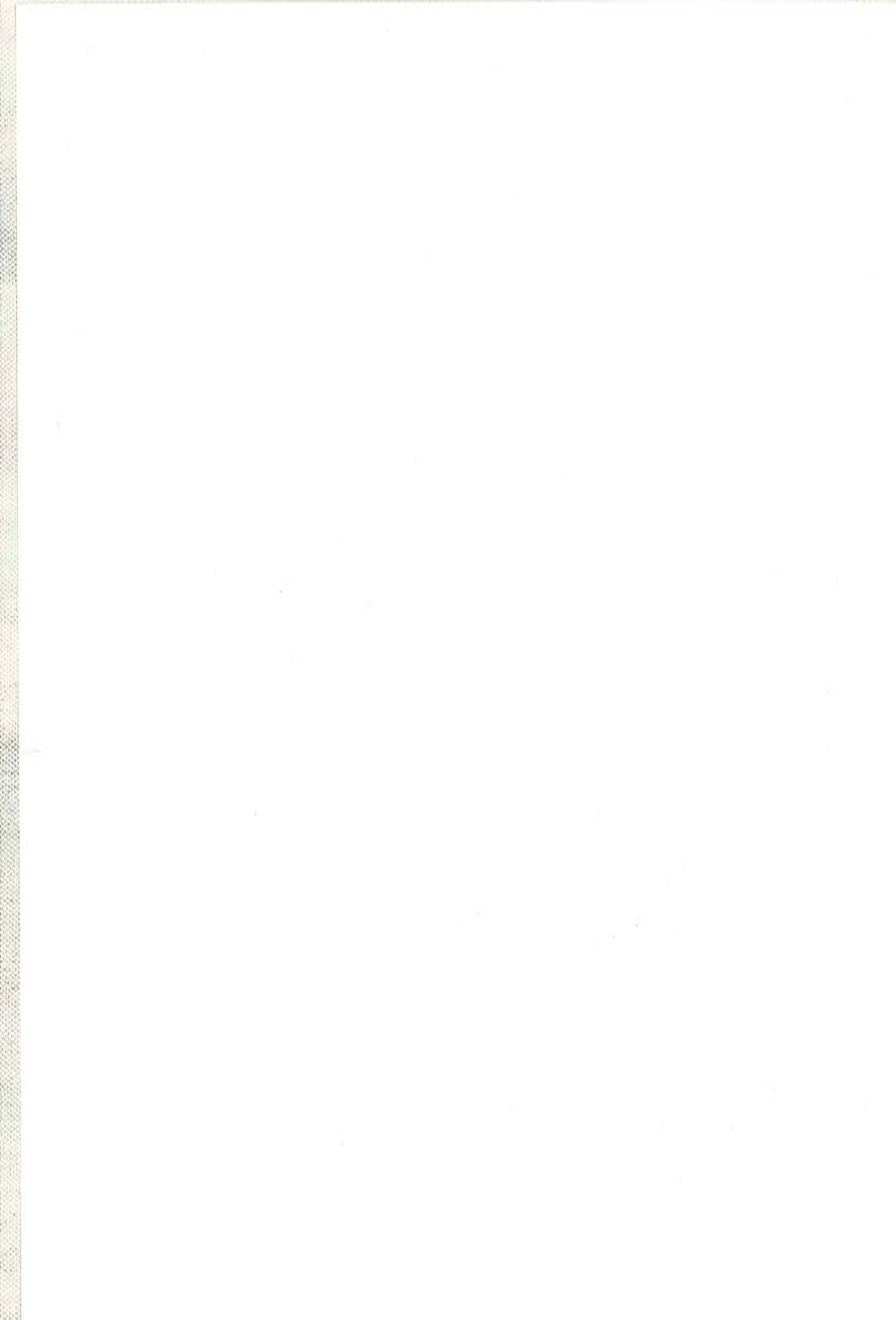
Los incrementos propuestos para otras políticas son de 3.500 Mecus para las políticas internas como mejora de la competitividad, etc. (72,5% de incremento) y otros 2.300 Mecus (un 75% de incremento) para políticas externas (países del Este, etc.).

En principio, la propuesta no satisface plenamente las expectativas de un sustancial reforzamiento de las políticas de cohesión al contemplar un posiblemente excesivo incremento de los recursos asignados a otras políticas de las que tradicionalmente se han beneficiado en mayor medida los países más prósperos. No obstante, en el marco de los límites fijados para el total del presupuesto, el aumento de los recursos asignados a la política de cohesión puede considerarse como significativo y también puede valorarse positivamente que sean los cuatro países menos prósperos los que podrán beneficiarse en mayor medida.

En principio, por lo tanto, y con todas las cautelas derivadas de que hasta que no se negocien importantísimos desarrollos concretos de la propuesta no puede haber una valo-

ración definitiva, puede considerarse que constituye un aceptable marco de discusión y que con ello España vería mejorada su posición relativa como beneficiaria de las políticas de cohesión. Aún así, es evidente que en el proceso de negociación que se abre, y que tendrá como principal hito la aprobación por el Consejo de la envolvente financiera definitiva, España deberá seguir defendiendo, con las adecuaciones que corresponda, aquellas alternativas que permitan el mejor y más coherente desarrollo posible de los principios aprobados en Maastricht.

En el "Paquete Delors II" también se incluyen orientaciones relativas al funcionamiento de los Fondos Estructurales y del nuevo Fondo de Cohesión que pueden concretarse, en el futuro, en unos nuevos reglamentos reguladores. No obstante, en este ámbito, los planteamientos son aún más genéricos y, por lo tanto, hacen todavía menos aconsejable una valoración al respecto. Existen, eso sí, algunos elementos que hacen pensar en que la Comisión es sensible a una aplicación coherente de los principios contenidos en el Protocolo, como son la orientación hacia una mayor flexibilidad a la hora de modular la participación financiera de los fondos en función de la problemática presupuestaria de los estados menos prósperos, y, también, el compromiso de presentar en este año un proyecto de Reglamento sobre el Fondo de Cohesión, a fin de que este pueda ser operativo ya en 1993. Sin embargo, existen otras orientaciones que, al menos en el nivel genérico en el que están planteadas, resultan muy discutibles. En cualquier caso, en estos aspectos, el "Paquete Delors II" no hace sino abrir un proceso de negociaciones que, dados los diferentes intereses existentes en los distintos países miembros, será muy complejo y se extenderá probablemente a lo largo de todo el año 1992.



CAPITULO II

LA DIMENSION DE LA ORDENACION DEL TERRITORIO EN LA POLITICA REGIONAL



II.1. INTRODUCCION

El impulso dado dentro de la CE al proceso de integración política y económica, formalizado por el compromiso de crear un mercado único sin fronteras y con una moneda común, se ve acompañado, dentro de la misma Europa, por el acercamiento de los países de la AELC –algunos de los cuales han solicitado su ingreso en la CE– y por la progresiva liberalización de las economías de los estados del antiguo bloque comunista. Además, la creciente internacionalización de la actividad económica a escala planetaria y la consolidación de áreas económicas de influencia, como USA, Japón, los países del sureste asiático y, en general, la cuenca del pacífico, plantean importantes retos para el futuro de la CE en diferentes dominios.

No obstante, con 2,4 millones de Km², una población de 340 millones de habitantes y un PIB que la sitúa en el primer lugar mundial, por delante incluso de USA, la CE no carece de recursos para enfrentarse a estos retos. De hecho, y aunque a principios de los noventa el crecimiento de la CE se haya ralentizado, la década de los ochenta, sobre todo en su segunda mitad, ha sido testigo de una importante expansión de la actividad económica –que llegó a alcanzar ritmos del 4%– y de una notable disminución del índice de desempleo (un 8,4% en 1990, frente a un 10,8% en 1985). En un futuro próximo, las perspectivas siguen siendo buenas para la CE y, si bien los crecimientos serán más modestos (entre el 2 y el 2,5%), las favorables condiciones que se creen con la realización del mercado interior y las ventajas derivadas de la UEM –eliminación de la variabilidad de los tipos de cambio y disminución de la inseguridad monetaria y de los costes de las transacciones a través de la UEM– tenderán a promover una mayor eficacia y a consolidar la tendencia positiva de la inversión y el empleo.

Ahora bien, como ya se ha indicado en el capítulo anterior, aunque las repercusiones generales de la UEM sean positivas, su impacto probablemente será desigual en las distintas regiones. De hecho, las políticas restrictivas que algunos países tendrán que adoptar para pegarse a la disciplina económica común pueden agravar la situación de las regio-

nes sometidas a cambios estructurales. El distinto impacto territorial de los efectos del Mercado Unico pone en primer plano uno de los aspectos básicos que deben estudiarse, si se quieren aprovechar al máximo las ventajas asociadas a la integración: el uso del suelo comunitario. A fin de cuentas, una adecuada gestión del espacio físico permite afrontar cuestiones como la superpoblación, la ausencia de enlaces o la desertización, problemas todos ellos que dificultan una asignación racional de los recursos.

Es claro que el proceso de integración tendrá una importante incidencia en el uso del suelo y en la ordenación del territorio de la Comunidad. Los aumentos en la demanda de transportes, telecomunicaciones y energía; los movimientos migratorios entre regiones y entre países, que afectarán a las ciudades y a las zonas rurales; y las decisiones de inversión y de ubicación de las empresas tendrán una influencia decisiva en la conformación del espacio económico comunitario.

El problema es que las decisiones que se tomen en relación con el uso del suelo suelen ser irreversibles o, al menos, con influencia a muy largo plazo. Por ello, deben establecerse con sumo cuidado las reglas generales de actuación en este área, sobre todo cuando la CE, y como contrapeso de su enorme potencial de crecimiento, se enfrenta a problemas tales como la congestión de los medios de transporte, la posible afluencia masiva de emigrantes de terceros países, el deterioro del medio ambiente y el declive de numerosas ramas productivas.

No deben olvidarse las limitaciones físicas del espacio geográfico comunitario, agrandadas por la compartimentación geográfica y las diferencias socioculturales existentes entre los países miembros. Precisamente, estas diferencias se plasman en los distintos modos de aproximación al problema del uso del suelo. Algunos Estados miembros tienen ministerios dedicados a la ordenación del territorio; otros, combinan la planificación regional con la política de uso del suelo; y en otros más, las competencias en esas materias recaen en diferentes ministerios sectoriales.

Ahora bien, la dimensión comunitaria entra cada vez con más fuerza como un vector condicionante de las políticas de ordenación del territorio, de las políticas regionales e, incluso, de las de provisión de infraestructuras de los diferentes Estados miembros.

La necesidad de que la planificación del uso del suelo trascienda las fronteras nacionales no sólo es sentida por las autoridades de los Estados miembros en sus distintas instancias (central, regional y local), sino que se comparte por el sector privado. Esta óptica se ha plasmado en las asociaciones transfronterizas entre algunas regiones, en la colaboración científica y tecnológica, en la cooperación para afrontar los problemas de transporte e, incluso, en la creación de redes de ciudades para la realización de actividades conjuntas.

Todo apunta a la necesidad de un enfoque comunitario coherente cuando se trata de abordar la tarea de una más racional utilización del espacio comunitario que permita

aprovechar al máximo las ventajas de la integración y del Mercado Unico. En esta línea, y con los antecedentes señalados en los Reglamentos de los Fondos Estructurales (Art. 10 del Reglamento FEDER), que ya preveían la necesidad de un marco coherente para la ordenación del territorio europeo, en una reunión informal de ministros responsables de política regional celebrada en 1989 se solicitó a la Comisión la preparación de un documento que estableciese un enfoque comunitario en la materia.

Como materialización de esta idea, la Comisión elaboró y aprobó en 1990 una Comunicación titulada "Europa 2000: Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad. Resumen Preliminar", que fue acogida favorablemente por los Ministros responsables de la política regional en su reunión de Turín de finales de 1990. Posteriormente, las ideas y posibles áreas de análisis allí suscitadas fueron objeto de una serie de estudios monográficos por grupos de trabajo en los que participaron numerosos expertos, que fueron finalmente sintetizados por los servicios de la Comisión en un Documento denominado también "Europa 2000. Perspectivas de Desarrollo del Territorio de la Comunidad", que fue presentado en la posterior reunión de Ministros celebrada en La Haya en Noviembre de 1991.

Este documento, basado en estudios horizontales, aborda, con un enfoque comunitario, el estudio de los factores que influirán en la utilización del suelo en el próximo futuro, intentando una cuantificación de las repercusiones, cuando ello es posible. Así, se tratan los problemas demográficos, en sus vertientes de oferta de mano de obra y migraciones; se abordan los problemas de provisión de infraestructuras (transportes, comunicaciones y abastecimiento de energía); se evalúa el impacto de las actividades económicas sobre el medio ambiente y se estudia la problemática de las distintas zonas comunitarias (áreas rurales, urbanas, islas, etc.). Dado el interés que, a pesar de sus insuficiencias, presenta el Documento, se ha considerado conveniente el incluir en este Informe una recapitulación de los principales aspectos en él abordados.

II.2. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

Según el documento que comentamos, todo parece indicar que los rápidos descensos de la tasa de natalidad en el Sur comunitario y en Irlanda conducirán a un envejecimiento de la población en estas áreas similar al ya existente en los países del norte de Europa, con lo que es muy probable que la década de los noventa sea testigo de un parón en el crecimiento demográfico del conjunto de la CE. Esta situación de envejecimiento de la población tendrá consecuencias importantes en la demanda social de infraestructuras, con un más que probable deslizamiento de la presión hacia los equipamientos sociales relacionados con la atención a la tercera edad, en detrimento de los equipamientos educativos.

Por otro lado, existen algunos factores que pueden complicar aún más el panorama demográfico comunitario, tales como la posible caída de la productividad laboral –al disminuir el número de trabajadores jóvenes– y el aumento de la migración procedente de terceros países.

a) *Tendencias demográficas y consecuencias geográficas*

Con una población de 342 millones y una superficie de 2,36 millones de km², la CE registra una densidad de 145 hab/km² (muy superior a los 26 hab/km² de los EE.UU.) que, no obstante, varía ampliamente de unas regiones a otras (hay áreas rurales con 20 hab/km² frente a zonas urbanizadas con 5.000 hab/km²).

En los últimos veinte años la evolución demográfica en la CE se ha caracterizado por dos rasgos: una disminución de la tasa de natalidad y una relativamente estable tasa de mortalidad. Como consecuencia, la tasa de crecimiento de la población en la CE ha disminuido progresivamente y, aún más, las últimas proyecciones apuntan a que, hacia el año 2000, se alcanzará un crecimiento cero de la población, experimentándose una disminución de la misma a partir de ese año.

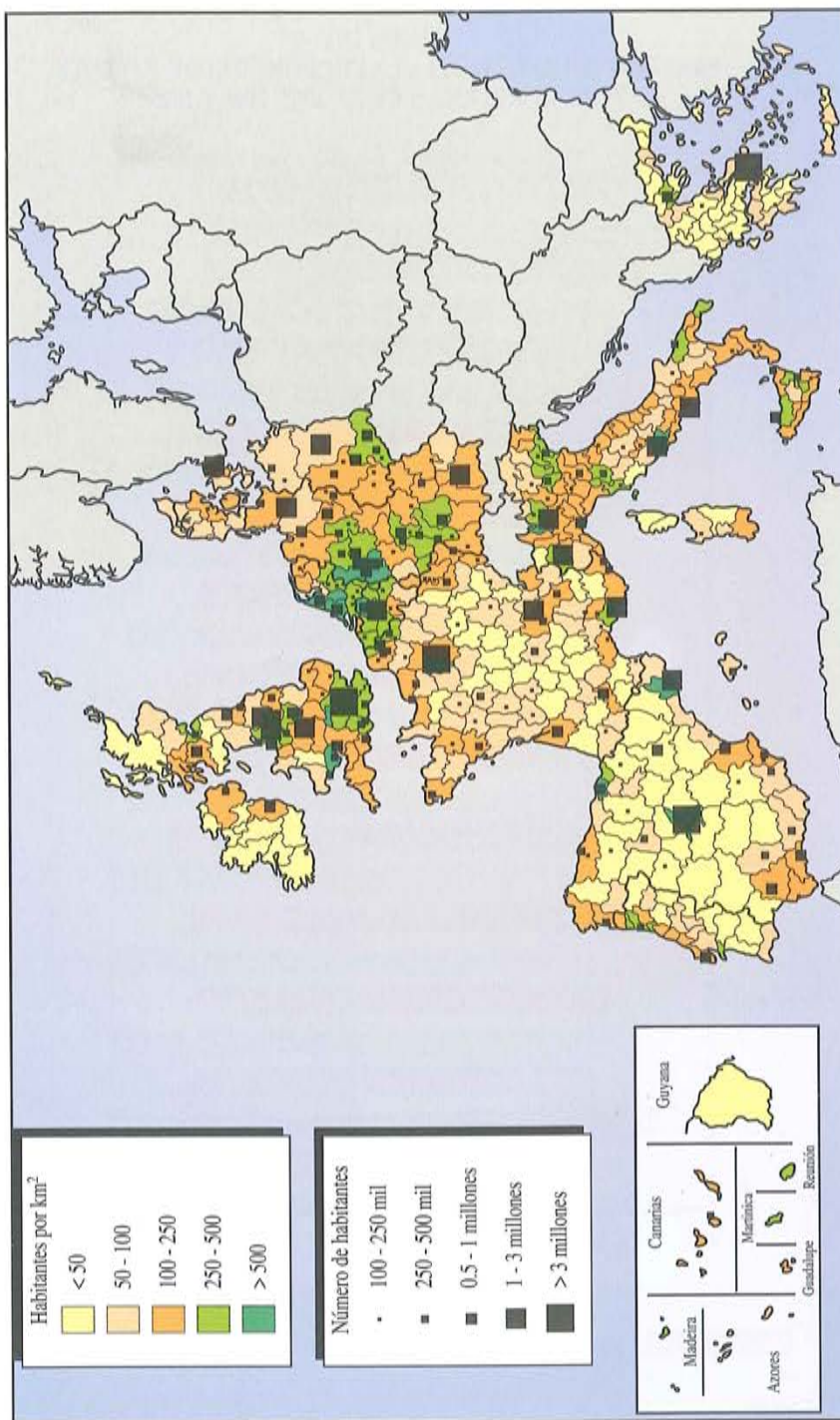
Esta situación provocará cambios sustanciales en la estructura de la población por edades. Las bajas tasas de fertilidad darán lugar a un progresivo envejecimiento de la población, de manera que en el año 2000 la proporción de mayores de 65 años igualará la de menores de 15 (16-17 % en ambos casos). El ritmo se acelerará, para llegar al año 2015 con una proporción de mayores de 65 años del 18%, mientras que los menores de 15 apenas llegarán al 15%. Dentro de esta tendencia general, el Sur comunitario ya no será la tradicional “reserva de jóvenes” que fue en el pasado y experimentará el mismo proceso de envejecimiento que los países centrales.

A grandes rasgos, a principios de siglo, las regiones con altas proporciones de mayores de 65 años se situarán en un arco que irá del sur del Reino Unido, a través de Bélgica y Alemania, para terminar en el norte de Italia. Este mismo fenómeno posiblemente se produzca en algunas zonas costeras que ejercen fuerte atracción sobre los pensionistas y, en general, en las zonas rurales.

El panorama descrito tendrá importantes consecuencias en las políticas presupuestarias de los Estados Miembros, en la medida en la que habrá que considerar el trasvase de recursos desde las áreas educativas para los niños hacia la provisión de equipamientos para la salud y la atención de las clases pasivas.

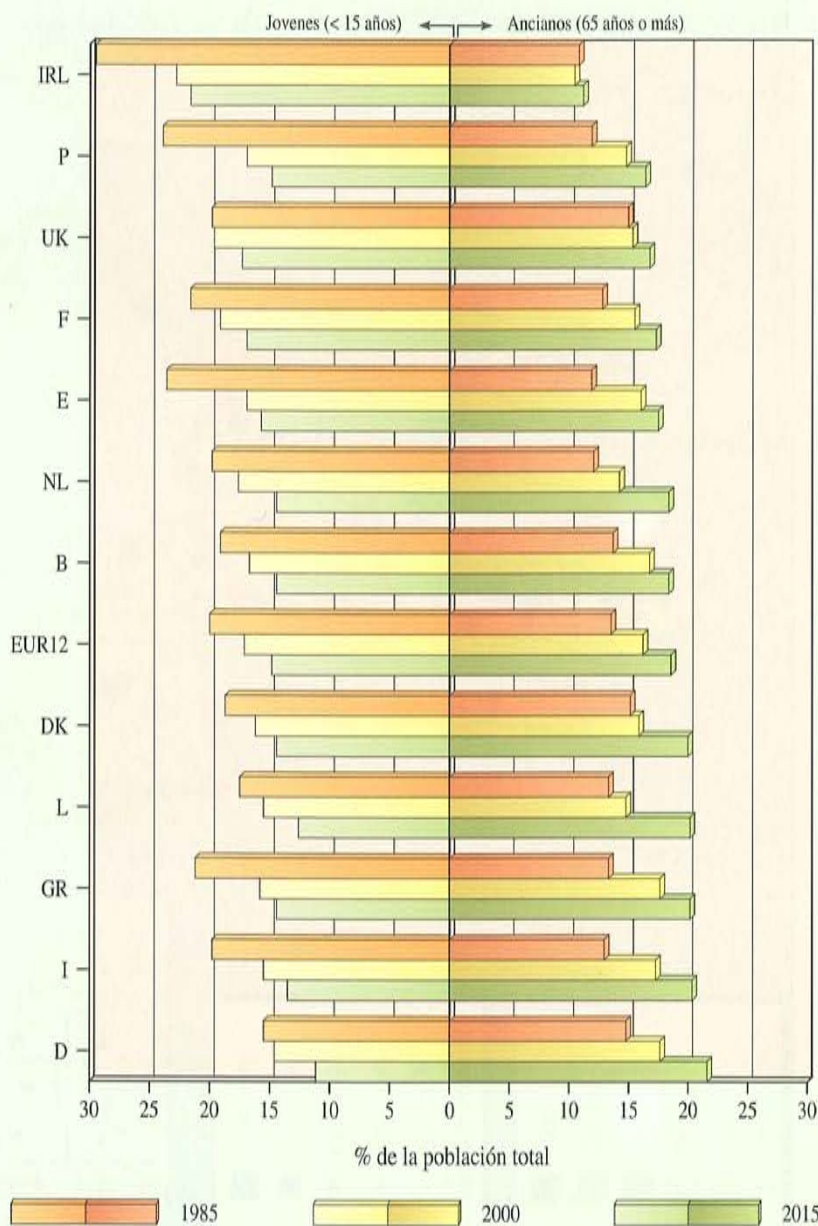
En un reciente estudio de la OCDE sobre 12 países (siete de ellos comunitarios), se pronostica que la disminución de las necesidades educativas se producirá especialmente

Mapa II.1.
DENSIDAD DE POBLACION Y CENTROS URBANOS, 1989



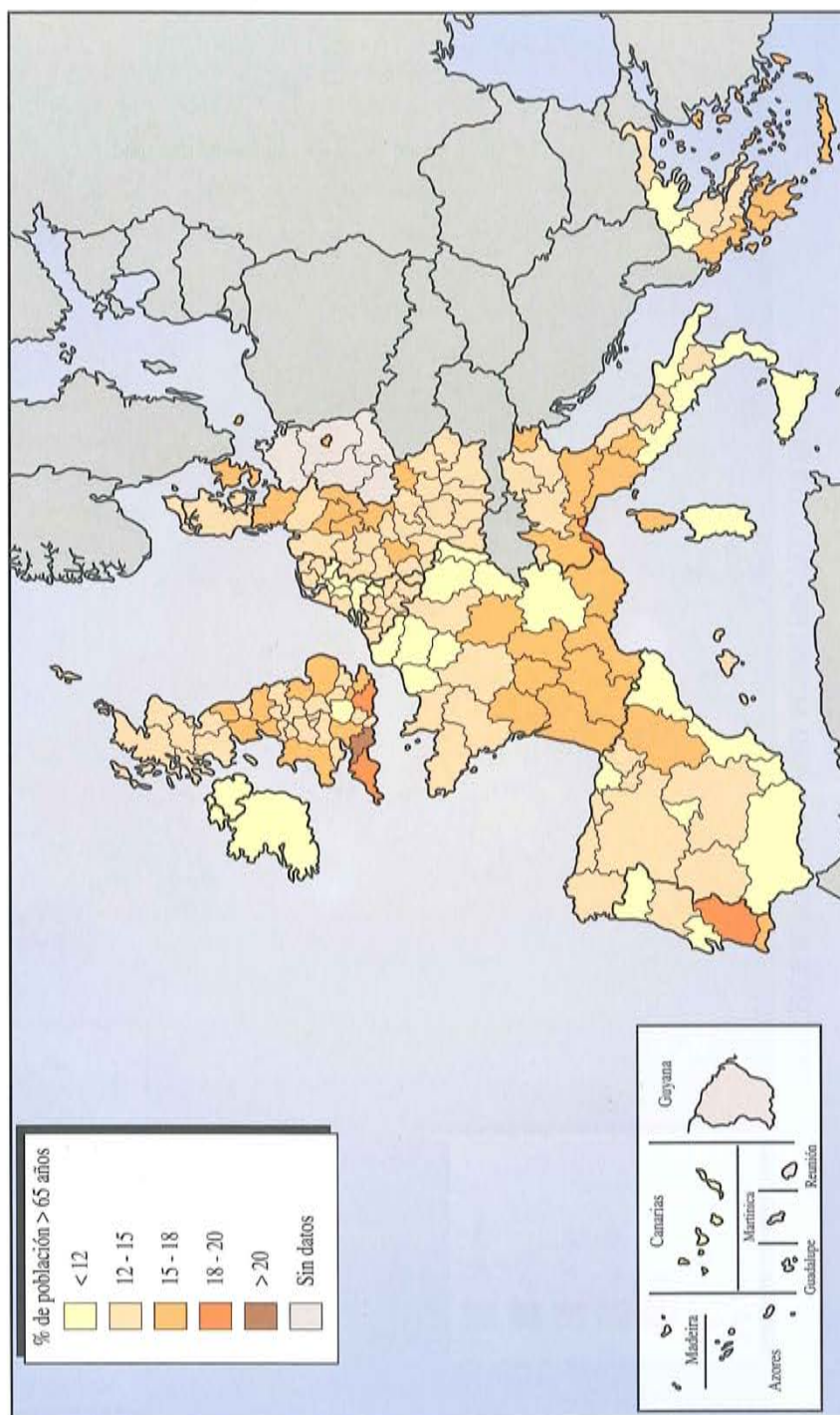
Fuente: EUROSTAT-Base de datos REGIO. CORINE.

Gráfico II.1
PREVISIONES RELATIVAS A LA PROPORCION DE JOVENES
Y ANCIANOS EN LA CE EN 1985, 2000 Y 2015



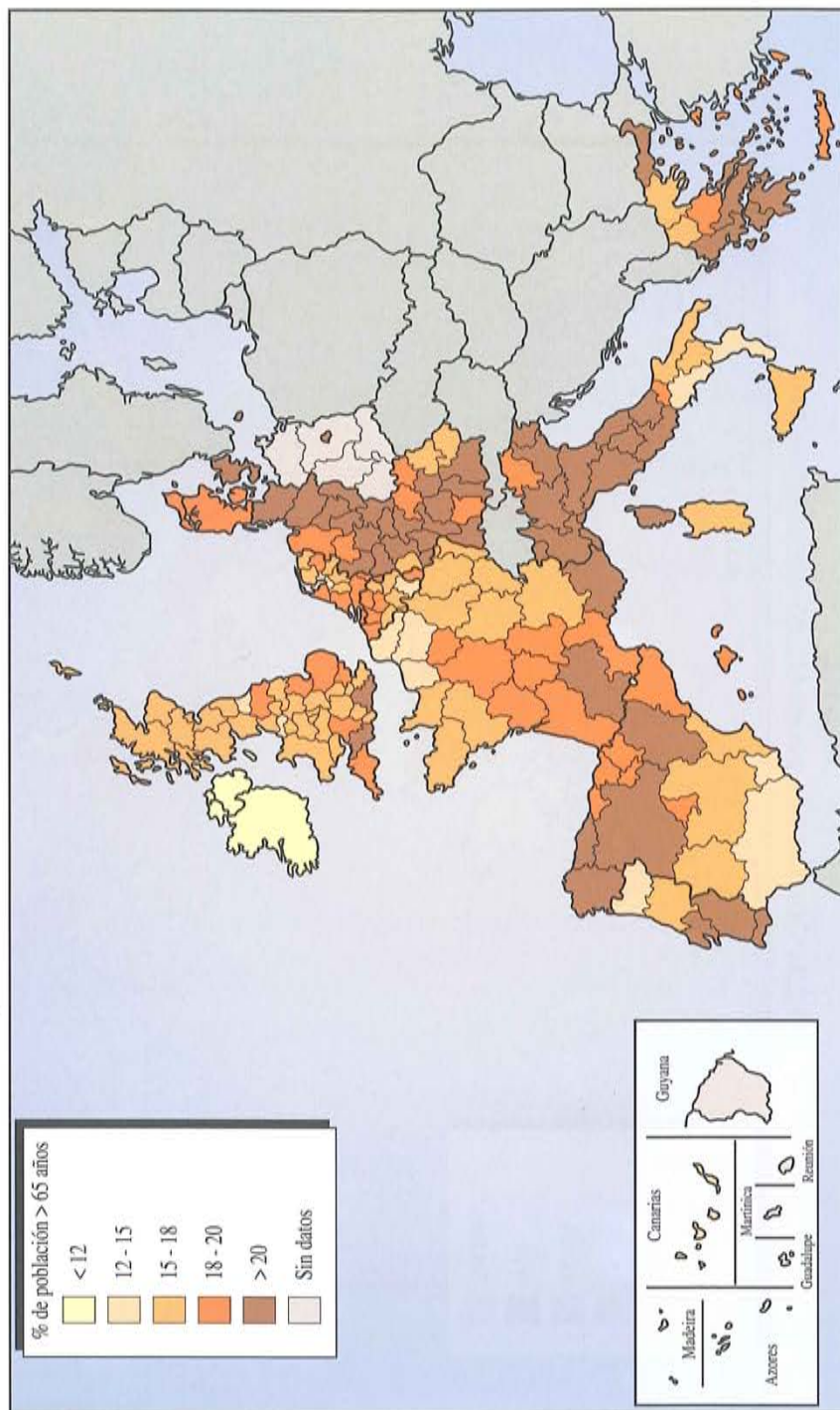
Fuente: Eurostat

Mapa II.2.
ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION: SITUACION EN 1985



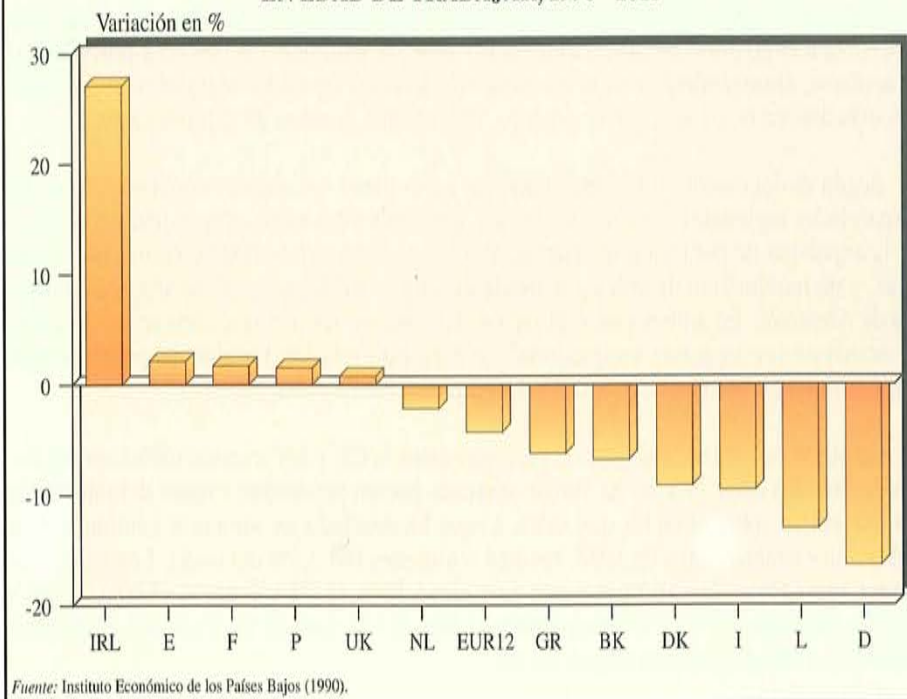
Fuente: Instituto Económico de los Países Bajos.

Mapa II.3.
 ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACION: PROYECCION PARA 2015



Fuente: Instituto Económico de los Países Bajos.

Gráfico II.2
PROYECCIONES RELATIVAS A LA POBLACION
EN EDAD DE TRABAJAR, 1990 - 2015



en Alemania y Dinamarca, mientras que la atención sanitaria asumirá una mayor importancia en Italia, Holanda y Francia. En otras zonas de la CE, como España, Irlanda y Portugal, la disminución en la proporción de niños durante las próximas dos décadas será simultánea con un aumento de la población en edad de trabajar, sin que haya grandes aumentos en la proporción de ancianos.

En general, con una CE en proceso de envejecimiento, un cada vez mayor número de regiones tendrá que ajustarse estructuralmente ante crecimientos nulos o, incluso, disminuciones de la población, con lo que experimentará, aunque en otra dimensión, los efectos padecidos por las zonas rurales y los núcleos centrales de muchas ciudades.

Este panorama, encuadrado en el contexto mundial, configura una CE que en el año 2000 representará un 8% de la población total (10% en 1985), porcentaje que aún disminuirá hasta el 6% en el 2025 (un tercio de la de Africa, solamente), lo que planteará problemas a la hora de mantener el dinamismo económico y de enfrentarse a las presiones migratorias de terceros países.

b) *Tendencias migratorias*

Las corrientes migratorias dentro de la CE se han caracterizado históricamente por la persistencia de flujos desde las regiones menos desarrolladas a las más prósperas. Esta tendencia a largo plazo ha disminuido en los años 70, para llegar en los 80 a prácticamente anularse, alcanzándose (con la excepción de Irlanda) un saldo migratorio en las regiones más débiles próximo a cero e, incluso, ligeramente positivo en algunos casos.

Según el documento que comentamos, a corto plazo, un análisis convencional de las disparidades regionales sugiere, por lo que se refiere a las migraciones, una persistencia de la expulsión de población de Irlanda, al menos mientras las tasas de paro sigan siendo altas, y un movimiento de población desde la antigua RDA hacia los estados más prósperos de Alemania. En ambos casos, el factor clave parece ser una situación económica desfavorable en las "regiones emigradoras", si bien esta relación tan directa entre contexto socioeconómico y flujos migratorios no siempre se revela como decisiva.

En cuanto a los movimientos de personas entre la CE y los terceros países, la tendencia durante los años 70 y 80 ha venido marcada por un persistente exceso del número de los que entran sobre el de los que salen, lo que ha resultado en aumentos continuos de la población extranjera que, en 1988, totalizó 8 millones (un 2,5% del total). Los países con mayor proporción de extranjeros son la antigua RFA (5,7%), Francia (3,8%), Bélgica (3,3%), Holanda (3,1%) y el Reino Unido (1,8%). En el resto de los Estados Miembros la población extranjera apenas llega a un 1%.

La escasez de puestos de trabajo generada en los años 70 y el creciente coste público para acomodar a las familias de los emigrantes ha resultado en un endurecimiento de las políticas migratorias en la mayoría de los países de la CE, dirigido a detener el proceso o, al menos, limitarlo a los trabajadores con preparación profesional. Aun así, es previsible que la migración continúe, persistiendo la presión de los países del Magreb —que posiblemente doblen su población en el año 2025— sobre Francia y el Benelux, y dirigiéndose los procedentes de Turquía y Yugoslavia, principalmente, a Alemania.

A la presión migratoria por el flanco sur de la Comunidad hay que añadir la proveniente de los países socialistas de Europa Central y Oriental, así como la de los nuevos Estados independientes de la antigua Unión Soviética, en la medida en que consigan con mayor o menor éxito su transición al modelo de economía de mercado.

En opinión de los servicios de la Comisión, ante la tendencia de los inmigrantes a establecerse en comunidades de compatriotas ya consolidadas y la preferencia de aquéllos por afluir a las regiones fuertemente urbanizadas e industrializadas, todo indica que seguirá aumentando la presión sobre las zonas ya congestionadas. Ello acrecentará los problemas sociales, económicos y presupuestarios de las administraciones locales y

regionales en su intento por asimilar e integrar a las minorías étnicas en el entorno social, evitando la formación de barriadas con infraviviendas, que constituyen los principales núcleos generadores de delincuencia, desempleo y desarraigo.

Se imponen, en este sentido, acciones decididas que, mediante la colaboración entre las autoridades locales y regionales y las instancias comunitarias, contribuya a resolver estos problemas.

II.3. LA PRODUCCION Y LA LOCALIZACION DE LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS

La distribución de la actividad económica dentro de la Comunidad varía considerablemente entre los Estados y las regiones, como consecuencia del diferencial de desarrollo de las distintas actividades productivas y del entorno socioeconómico predominante. Allí donde la producción de bienes y servicios se realiza bajo condiciones de fuerte competencia, existen incentivos favorecedores de los avances tecnológicos, lo que, a su vez, proporciona a las empresas una mayor libertad de localización.

Ahora bien, aunque con el actual proceso de integración de la Comunidad las empresas disponen de horizontes geográficos más amplios para establecerse, siguen existiendo importantes condicionantes locacionales. Entre ellos, cabría destacar, junto al diferencial de los costes de producción, la disponibilidad de mano de obra cualificada, las buenas comunicaciones y la bondad del entorno social y medioambiental. Parece claro, pues, que ante estos requerimientos y las limitaciones de las políticas clásicas de subvenciones a la inversión, se debe intentar conseguir una disminución de las disparidades espaciales en materia de accesibilidad, educación e investigación y desarrollo.

A la hora de estudiar la posible evolución futura en el patrón de la localización de las actividades productivas, el documento "Europa 2000" considera, en primer lugar, los factores determinantes de su actual configuración, así como los recientes cambios en los mismos.

Así, a una fase histórica en la que la actividad productiva fue claramente determinada por la proximidad de fuentes de energía y materias primas y la disponibilidad de medios de transporte, sucede otra caracterizada por la producción a gran escala de bienes de consumo y por el desarrollo de los modernos medios de transporte. En esta fase, la localización de las empresas comenzó a ser influida por factores tales como los costes del trabajo y del suelo, la formación profesional y otros costes ligados a la producción.

a) *La actual estructura regional en la Comunidad*

En los Estados miembros de la CEE se ha producido una tendencia de la industria a concentrarse donde ya había un núcleo establecido. Y así, a pesar de la tendencia a la dispersión de las industrias manufactureras durante los años 60 y 70, el crecimiento de nuevos sectores de industrias ligeras y servicios (servicios financieros y turismo) ha dado lugar a que la inversión se concentrara y continuara afluyendo a los centros ya establecidos.

Con un tradicional área central de actividad limitado por el triángulo formado por París, Londres y Amsterdam –al que habría que añadir la cuenca del Rhur–, en los años 80, este área se ha ido extendiendo hacia el sur, tomando la forma de un arco que abarca desde los Midlands ingleses, a través del Benelux y las regiones alemanas del Rhin, hasta el norte de Italia. Y, más recientemente, ha comenzado a aparecer un segundo arco de regiones en rápido crecimiento, que va desde el norte de Italia, a través del sur de Francia, al noreste de España. Todo ello parece conformar un centro económico europeo que en la próxima década tendrá probablemente la forma de lo que se ha venido a denominar una “doble banana”.

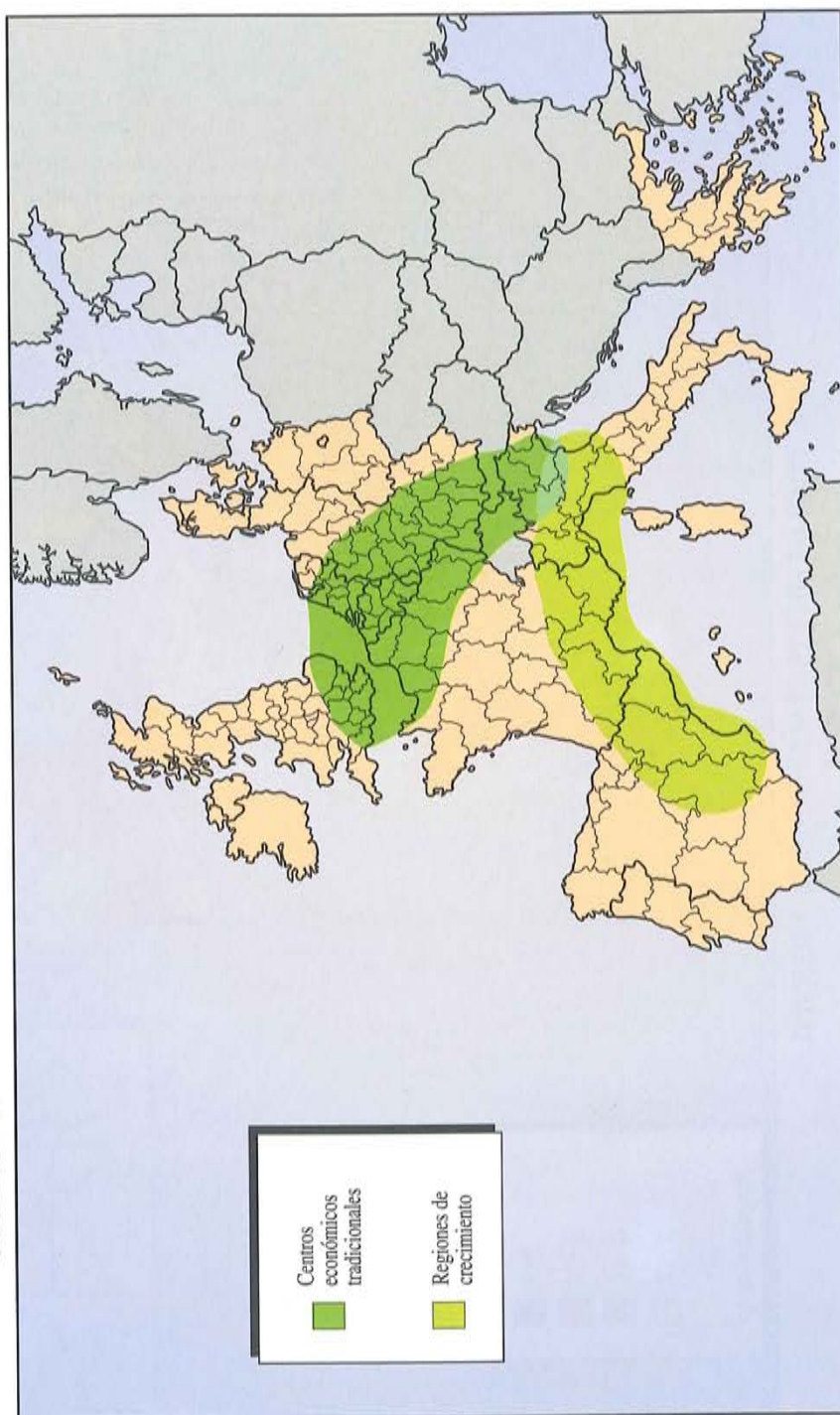
Muchas de las actividades en las que se basa el desarrollo de las regiones del sur son relativamente nuevas. En Francia, por ejemplo, en la región de Languedoc-Rosellón, el PIB ha crecido en términos reales en torno al 20% entre 1985 y 1989, gracias a una serie de factores favorables (medio ambiente atractivo, parques tecnológicos, una política activa, etc); en España, Cataluña, Madrid, Valencia y Murcia, por distintas razones, han tenido un crecimiento del 20 al 25% entre 1985 y 1989.

b) *Cambios en la estructura de la producción y la localización de la actividad económica*

A lo largo del siglo XX, la producción de muchos sectores de la economía estuvo dominada por un cada vez menor número de grandes empresas. Ello ha sido el inevitable resultado del clima de competitividad reinante, en el que las economías de escala proporcionan incuestionables ventajas en los costes. Recientemente, por el contrario, el papel predominante de las economías de escala ha disminuido en favor de métodos de producción más flexibles, capaces de cambiar con más rapidez las especificaciones de los productos y de los métodos productivos.

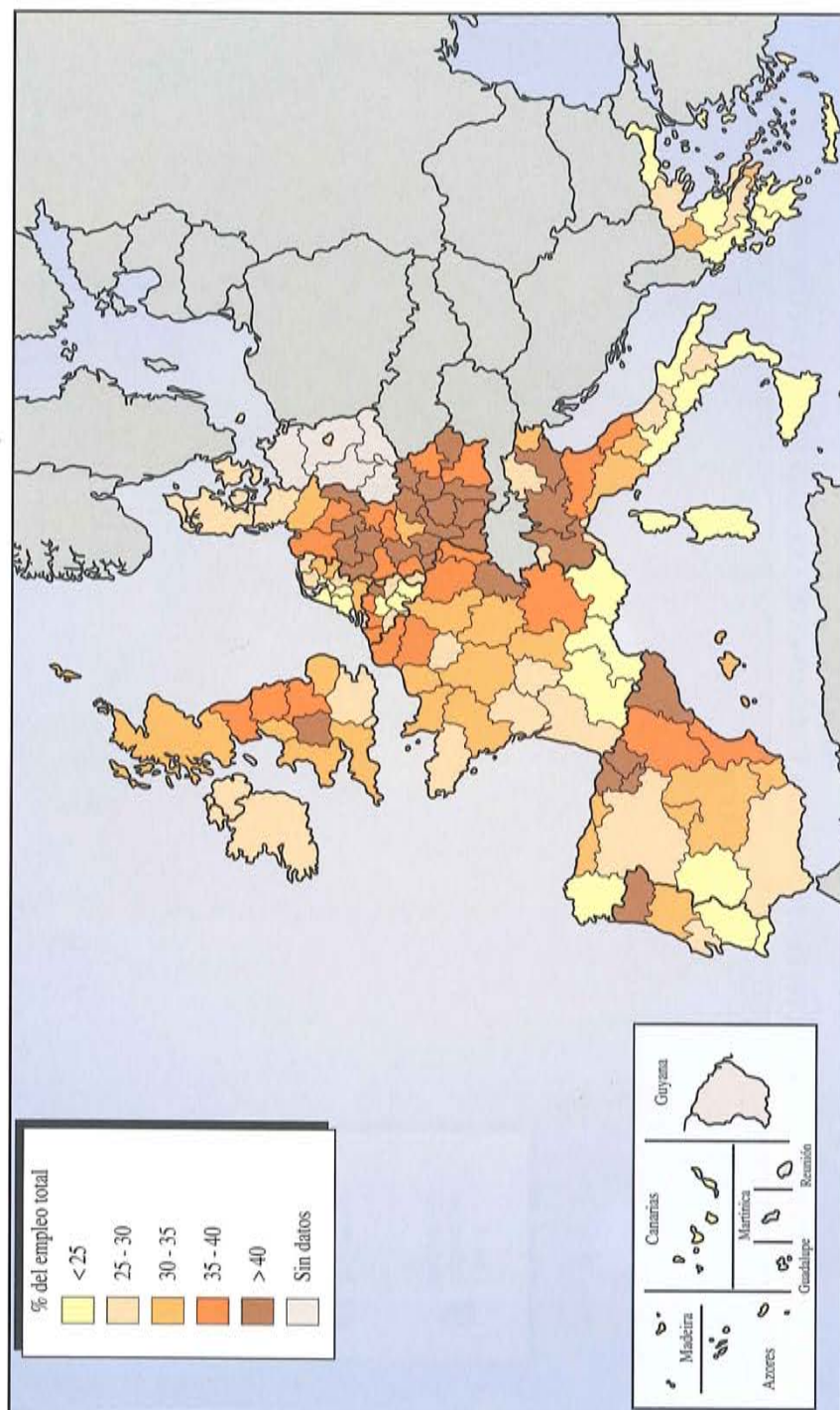
La creciente necesidad de innovaciones implica una gran expansión en las actividades no directamente implicadas con la producción, tanto dentro como fuera de las empresas, pasando a ser, entre ellas, la información un factor crucial del proceso productivo. Con ello, el sector de pequeñas y medianas empresas ha crecido en toda la Comunidad, beneficiándose de sistemas de producción flexibles y de una creciente demanda de servicios especializados.

Mapa II.4.
CENTROS ECONÓMICOS TRADICIONALES Y REGIONES DE CRECIMIENTO DE LA COMUNIDAD



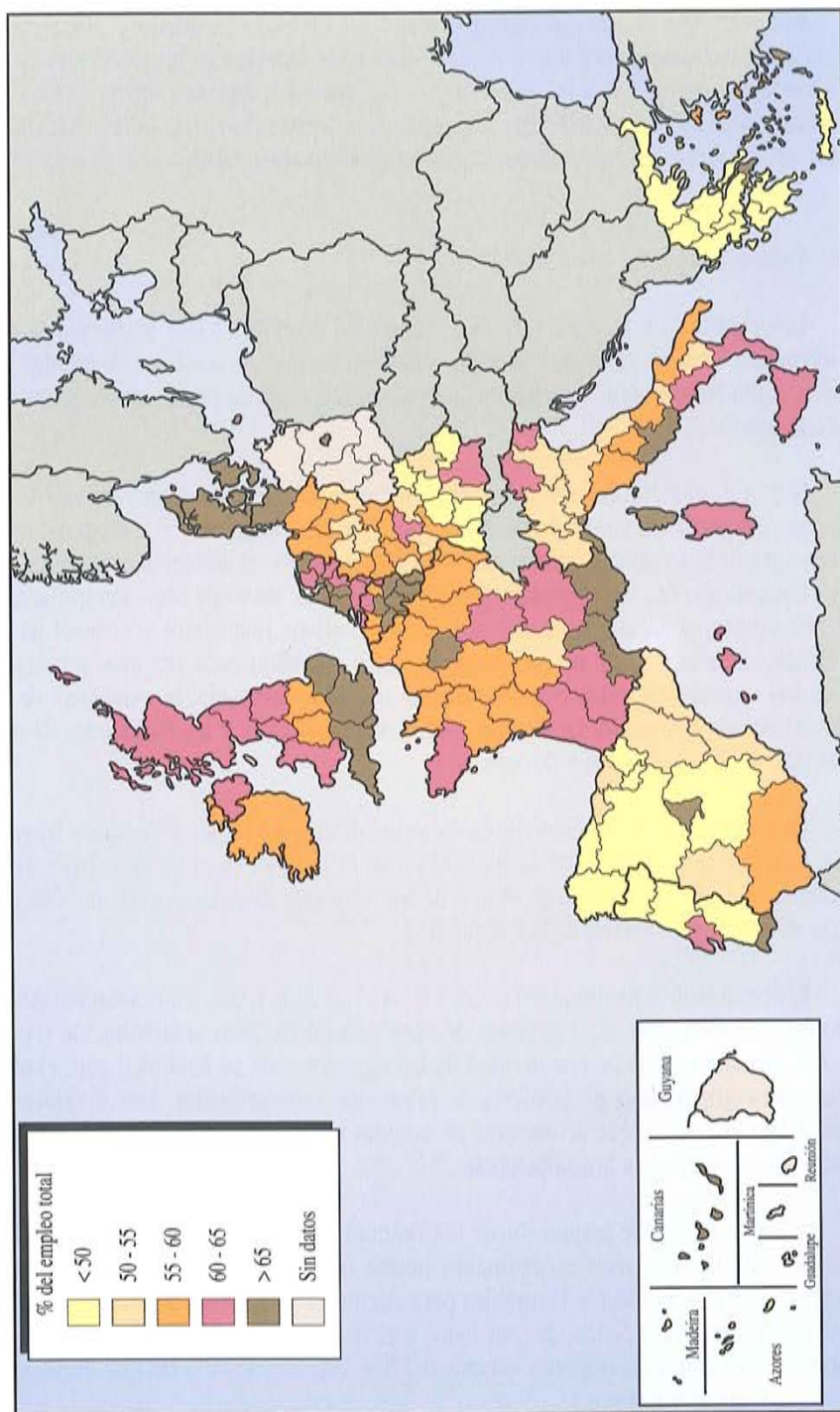
Fuente: CCE.

Mapa II.5.
INDUSTRIA: PARTICIPACION EN EL EMPLEO TOTAL, 1989



Fuente: EUROSTAT-Base de datos REGIO.

Mapa II.6.
SERVICIOS: PARTICIPACION EN EL EMPLEO TOTAL, 1989



Fuente: EUROSTAT-Base de datos REGIO.

Por otra parte, la especialización, el alto coste de I+D y "marketing", las mejores tecnológicas en transportes y telecomunicaciones y los cambios en las relaciones de competitividad han estimulado a las pequeñas y a las grandes empresas a operar con un enfoque transnacional a la hora de diseñar sus estrategias de inversión o de buscar nuevos mercados, aliándose en muchas ocasiones con empresas de otros países.

c) *Nuevos factores de localización*

Los cambios en la estructura de la actividad económica han permitido una mayor libertad de localización a las empresas, estimándose que, en términos de empleo, el 50% de la actividad económica es potencialmente móvil a medio plazo, cifra que en los años 60 no llegaba al 30%.

Según el estudio denominado "New location factors for industries and services", financiado por la Comunidad y realizado por Ernst & Young en 1991, los principales factores que en la actualidad determinan la localización son: el ambiente económico general, los impuestos sobre las empresas, la disponibilidad de mano de obra, las infraestructuras de transporte, el acceso a los mercados, los incentivos financieros y el nivel de equipamientos sociales. Dentro de esta panoplia, están cobrando cada vez más importancia los factores cualitativos, tales como un medio ambiente favorable, la existencia de centros superiores de educación, las buenas condiciones sanitarias y las facilidades de acceso a las actividades recreativas y de ocio.

Precisamente, este conjunto de factores ha influido de forma decisiva en la expansión del arco que va desde el norte de Italia al sur de Francia y el noreste de España, en donde, además, el coste de la mano de obra y de los terrenos son alrededor de un 30% menores que en el triángulo central de la Comunidad.

El crecimiento a medio plazo (4-5%) de la Comunidad, tras la instauración del Mercado único, creará cerca de 2 millones de nuevos empleos, pero la distribución regional de éstos dependerá de la competitividad de las regiones y de su habilidad para explotar las ventajas comparativas en la oferta de productos especializados. Los mayores ajustes estructurales tendrán que acometerse en aquellas regiones y sectores en los que han existido algunas barreras a la competencia.

Además, la posible ampliación de la Comunidad puede tener efectos importantes. Así, la adhesión de los países escandinavos podría forzar una expansión hacia el norte del núcleo central, con efectos favorables para Alemania y Dinamarca; asimismo, el acercamiento de Austria y Suiza, por un lado, y el de los países del Este europeo, por otro, podría beneficiar a las regiones vecinas del Sur, especialmente a las que cuentan con un buen sistema de transportes.

d) *Tendencias de la localización por funciones y actividades*

Las principales tendencias de la localización de empresas se analizan en el Documento de la Comisión desde dos perspectivas: la de las funciones y la de las actividades productivas.

Desde el punto de vista de las funciones, no es previsible que la ubicación de los centros de decisión de las empresas vaya a cambiar fundamentalmente, permaneciendo en las áreas metropolitanas de Alemania, Benelux, Londres y los alrededores de París, a pesar de que el aumento de los costes del trabajo y del suelo promuevan la descentralización de algunas actividades. Por su parte, los centros de investigación y desarrollo tenderán a localizarse en lugares en los que puedan mantener un estrecho contacto con los cuadros directivos de las empresas, si bien hay una clara inclinación de los centros de I+D a localizarse lejos de las costosas y congestionadas áreas metropolitanas, aprovechando las ventajas de ciudades intermedias con centros universitarios. En cuanto a la distribución, en el sector de grandes empresas existe una tendencia a concentrarse en zonas concretas; por ello, esta rama, al tener que cubrir amplias áreas, provocará el desarrollo de centros de distribución a nivel europeo, sobre todo en las áreas centrales (Holanda, Bélgica, Reino Unido y Alemania). Por su parte, en el caso de las PYME, se tiende a la localización en las áreas rurales en las que existen buenos transportes y comunicaciones y condiciones generales favorables para el desarrollo (sur de Francia, Est Anglia, norte de Italia, Jutlandia, etc.).

Desde el punto de vista de las actividades, el Documento de la Comisión se refiere concretamente a los sectores textil, vestido y calzado, las industrias de alta tecnología, los servicios financieros y el turismo. Los aspectos que se destacan son:

- *Textil, vestido y calzado*: Su principal reto consiste en que, con el desarrollo de estas industrias en países fuera de la Comunidad, con bajos costes laborales (países del sureste asiático, sobre todo), la industria europea deberá centrar sus esfuerzos en el diseño, modas exclusivas y mercados seleccionados.
- *Investigación e innovación*: Esta rama productiva está espacialmente muy concentrada, ya que las tres cuartas partes de los gastos totales en I+D de la CEE se realizan en Alemania, Francia y el Reino Unido. Ello demuestra que las diferencias interregionales son mucho mayores, en lo que a inversión en I+D se refiere, que las existentes entre los niveles de desarrollo.

Tratando de corregir esta tendencia, la Comisión de la CEE está financiando proyectos de investigación dentro del programa marco de I+D y de los Fondos estructurales, incluyendo la iniciativa STRIDE. En este mismo sentido, cabe incluir el programa de educación COMETT y el programa SPRIT, para el reforzamiento de las infraestructuras de innovación, sobre todo en las áreas más desfavorecidas.

- *Industria de alta tecnología*: Integrado por empresas de gran tamaño de tipo multinacional, está conectado a una numerosa red de PYMES con las que se relaciona por medio de subcontrataciones. La instauración del Mercado Unico supondrá un incremento de sus posibilidades de expansión, que precisa de una mano de obra altamente cualificada con una clara preferencia por la localización en ciudades medias y pequeñas bien comunicadas y dotadas de servicios desarrollados y atractivos medioambientales. Ello podría favorecer su establecimiento en regiones del sur de la Comunidad tales como Rhône-Alpes, Lombardía, Valencia y Baviera y sus regiones limítrofes.
- *Servicios Financieros*: La instauración del Mercado Unico exigirá un mayor grado de especialización y, aunque Londres, París y Frankfurt seguirán siendo los centros principales, hay perspectivas favorables para el desarrollo de Madrid, Milán, Dublín, Bruselas, Copenhague, Luxemburgo, Edimburgo y Lisboa como núcleos con futuro.
- *Turismo*: Supone un 6% del empleo total de la Comunidad y contribuye en un 5%, aproximadamente, al PIB comunitario, teniendo mayor peso todavía en los países mediterráneos (España, Francia y Grecia) y Portugal. El crecimiento de este sector en los años 80 ha sido uno de los más altos de la Comunidad y las previsiones indican que continuará aumentando y extendiéndose el área geográfica de su implantación.

e) *Inversiones directas en la Comunidad*

Desde la Segunda Guerra Mundial, Europa ha recibido un importante flujo de inversiones procedentes, principalmente, de EE.UU. y Japón, que no es probable que disminuya en un futuro inmediato. Los principales países receptores serán el Reino Unido, Alemania y Holanda. Es probable que Japón continúe aumentando sus inversiones en Europa en el futuro, existiendo buenas perspectivas para que estas inversiones puedan dirigirse, además de al centro de la Comunidad, a regiones periféricas como Irlanda, Escocia, Gales y el sur de Europa.

f) *Educación y Formación*

La escasez de personal cualificado, sobre todo en los sectores estratégicos para el desarrollo económico, es patente en las regiones menos desarrolladas, donde, a su vez, suelen darse las tasas más elevadas de paro. Ello es debido, en buena medida, a la fuga del personal mejor preparado hacia las regiones más prósperas.

Las disparidades entre las regiones son, en esta cuestión, muy acusadas. El número de alumnos estudiantes de formación profesional (entre 15 y 19 años) oscila entre menos del 40% en Portugal y más del 85% en Alemania, Países Bajos y Dinamarca.

Es de prever que la implantación del Mercado Unico, con la consiguiente libertad de movimientos del empleo, tenderá a agudizar las diferencias interregionales de mano de obra cualificada, actuando de acicate para que aumenten los niveles de conocimiento y se intensifiquen las inversiones en educación en las regiones peor dotadas.

g) Implicaciones regionales

En los estudios recientes sobre el potencial de atracción de las regiones europeas para la localización de actividades productivas se demuestra que, aunque inicialmente todas las regiones tienen ciertas posibilidades, al menos a corto plazo se mantendrá una tendencia conservadora y una cierta inercia en las pautas de localización, que acentuará la concentración en las regiones centrales de la Comunidad. Sin embargo, los análisis de las funciones y actividades y de las tendencias de las inversiones extranjeras muestran que, al aumentar la proporción del empleo potencialmente móvil, nuevas regiones de la Comunidad pueden llegar a ser centros económicos dinámicos, a condición de que creen las condiciones favorables para la instalación de actividades productivas, sobre todo en lo referente a buenas comunicaciones, medio ambiente y adecuada oferta de trabajadores cualificados.

En la creación de un entorno socioeconómico atractivo para la instalación de nuevas empresas, las propias regiones pueden desempeñar un papel decisivo, si saben promocionarse, ofreciendo unos adecuados equipamientos sociales e infraestructuras que atraigan al factor trabajo mejor preparado. Asimismo, la Comunidad podría colaborar en esta tarea, introduciendo regímenes de ayuda más globales, entre los que podrían considerarse los destinados a las inversiones en capital, con el fin de mejorar el entorno general y atraer y fijar de forma estable la mano de obra especializada.

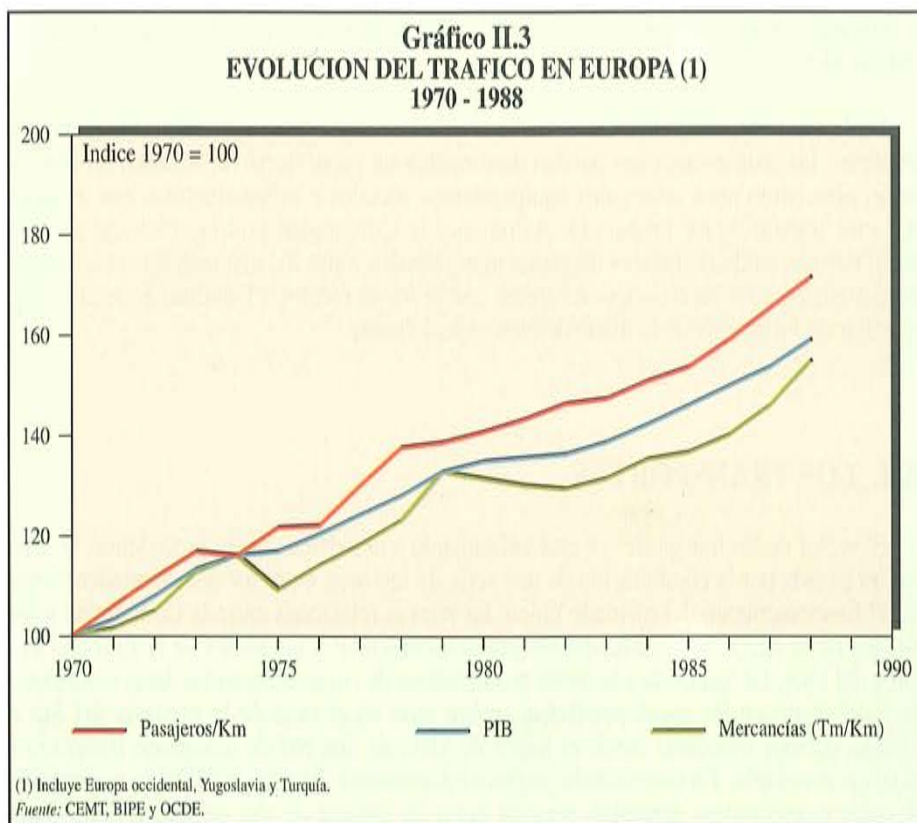
II.4. LOS TRANSPORTES

El sector de los transportes se está enfrentando a una demanda sin precedentes históricos, originada por la combinación de una serie de factores, entre los que se pueden destacar el funcionamiento del mercado único, las nuevas relaciones entre la Comunidad y los estados de la AELC y el acercamiento político-comercial a los países de la Europa Central y del Este. La respuesta a la doble problemática de congestión en las áreas centrales y de aislamiento en las zonas periféricas, sobre todo en el caso de la periferia del Sur e Irlanda, debería enfocarse desde el punto de vista de una red de transporte integrado a escala comunitaria. En este sentido, según el documento "Europa 2000", la concepción de redes transeuropeas permitiría afrontar tanto los enlaces de alta velocidad (ferroviaria

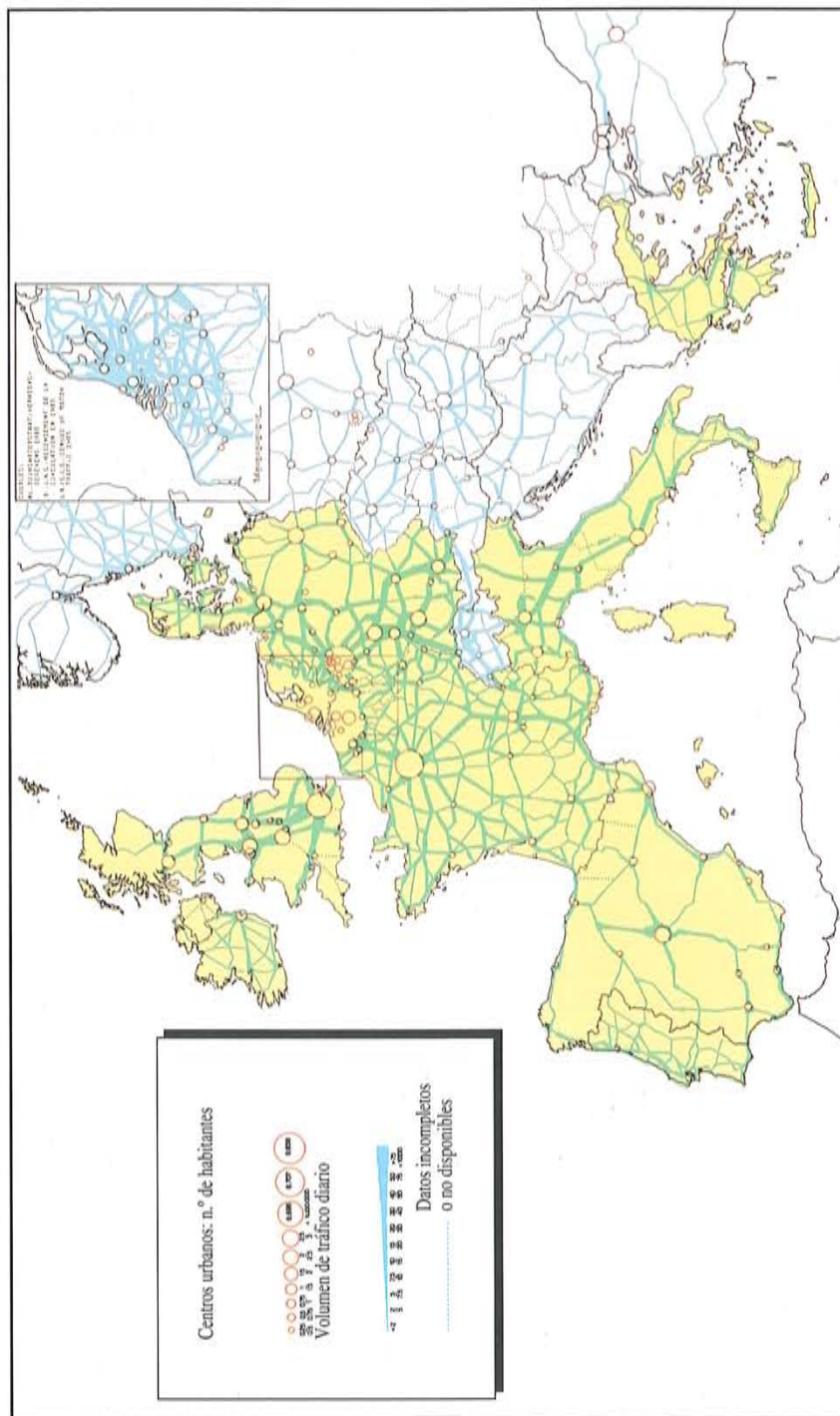
y por autopista) como las conexiones intermodales. Complementariamente, se debería incidir en la construcción de infraestructuras que permitan la conexión de las regiones periféricas con la red de alta velocidad, a fin de que las ventajas obtenidas se difundan por todo el espacio comunitario y no se concentren en los centros económicos próximos a las nuevas líneas de alta velocidad.

a) *Tendencias del tráfico*

La eficiencia del sistema de transportes es un factor clave en el proceso de integración europea y las actuaciones tendentes a su modernización permiten, por un lado, acercar las regiones periféricas a las regiones centrales y, por otro, reducir la congestión en estas últimas. No obstante, ha de admitirse que hasta el presente las acciones comunitarias en el campo de las infraestructuras de transporte han adolecido de una casi total ausencia de planificación y visión de futuro, especialmente en lo tocante a las necesidades de las regiones en esta materia para acometer su desarrollo respectivo.



Mapa II.7.
VOLUMEN DE TRAFICO MOTORIZADO EN LAS GRANDES RUTAS INTERNACIONALES (1985)



Las actuales tendencias en los tráficos de mercancías y personas en la Comunidad apuntan a fuertes incrementos de los flujos, que provocarán problemas de congestión en numerosas áreas. Ello es consecuencia de la insuficiencia de los gastos de inversión en infraestructuras en relación con los crecimientos de tráfico en el pasado. De hecho, entre 1975 y 1984, mientras el volumen de tráfico creció un 25%, la inversión en infraestructuras de transporte se redujo en un 22%.

Durante la próxima década, el crecimiento del tráfico internacional de mercancías puede alcanzar un 5% anual, como consecuencia del funcionamiento del Mercado Unico. Ahora bien, dada la actual estructura de flujos de transporte, en los que la carretera absorbe el 40% del tráfico (12-15% el ferrocarril y 25% las vías fluviales), y la imposibilidad de los otros modos de transporte para contrarrestar el imparable crecimiento del tráfico por carretera, se producirá una gran presión sobre la actual red caminera. Ello dará lugar a mayores consumos de energía y a serios problemas de polución, derivados de la menor eficacia energética del transporte por carretera, incrementándose, a la vez, los costes sociales, al ser este un medio más oneroso en vidas humanas que sus competidores.

Los problemas de congestión y polución en las regiones centrales y los derivados de la lejanía en las regiones periféricas harán prioritaria la búsqueda de nuevos instrumentos que favorezcan el movimiento de mercancías y personas, factor este último cada vez más importante en las decisiones locacionales de las empresas. Los aeropuertos, las autopistas y los trenes de alta velocidad se configuran como las tres alternativas básicas. A ellas, se añadirían las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, que pueden ser sustitutivas del transporte en algunos casos y complementarias en otros. La importancia relativa de cada uno de estos instrumentos, dentro de la estrategia de desarrollo, es variable según las características de cada región. Así, en las regiones centrales (especialmente de Alemania y el Benelux), en las que ya existe una densa red de autopistas, frecuentes rutas aéreas y modernos ferrocarriles, el usuario se verá beneficiado por la fuerte competencia entre los distintos medios de transporte y por las economías de escala derivadas de los grandes mercados ya existentes. Sin embargo, en las regiones periféricas, la baja densidad y las dificultades del terreno pueden dificultar el desarrollo de los transportes de alta velocidad, reduciendo las opciones posibles. En ellas, las actuaciones se centrarían en la construcción de autovías y el desarrollo del tráfico aéreo, aunque en el caso de España se está impulsando también el transporte ferroviario de alta velocidad.

b) Consecuencias geográficas

En el caso de las áreas centrales, las actuales tendencias del tráfico y las limitaciones presupuestarias de los Estados miembros provocarán una enorme presión sobre la actual infraestructura del transporte, presión que revestirá una especial intensidad en los triángulos París-Londres-Amsterdam y en las regiones del norte de Alemania que limitan con el

Benelux. El problema en estas zonas se verá agravado por el alto coste de construcción de nuevas infraestructuras en áreas tan densamente pobladas y por la frecuente oposición social a muchos proyectos.

Pero el panorama general se presenta aún más pesimista, ya que, simultáneamente con la aludida congestión de las regiones centrales, se ha producido un relativo abandono de las inversiones en infraestructuras en las regiones periféricas. Así, en 1986, mientras las inversiones en infraestructuras alcanzaron los 3.150 Ecus por habitante en Francia y Alemania (a precios de 1985), en las regiones objetivo 1 sólo llegaron a 1.450 ecus.

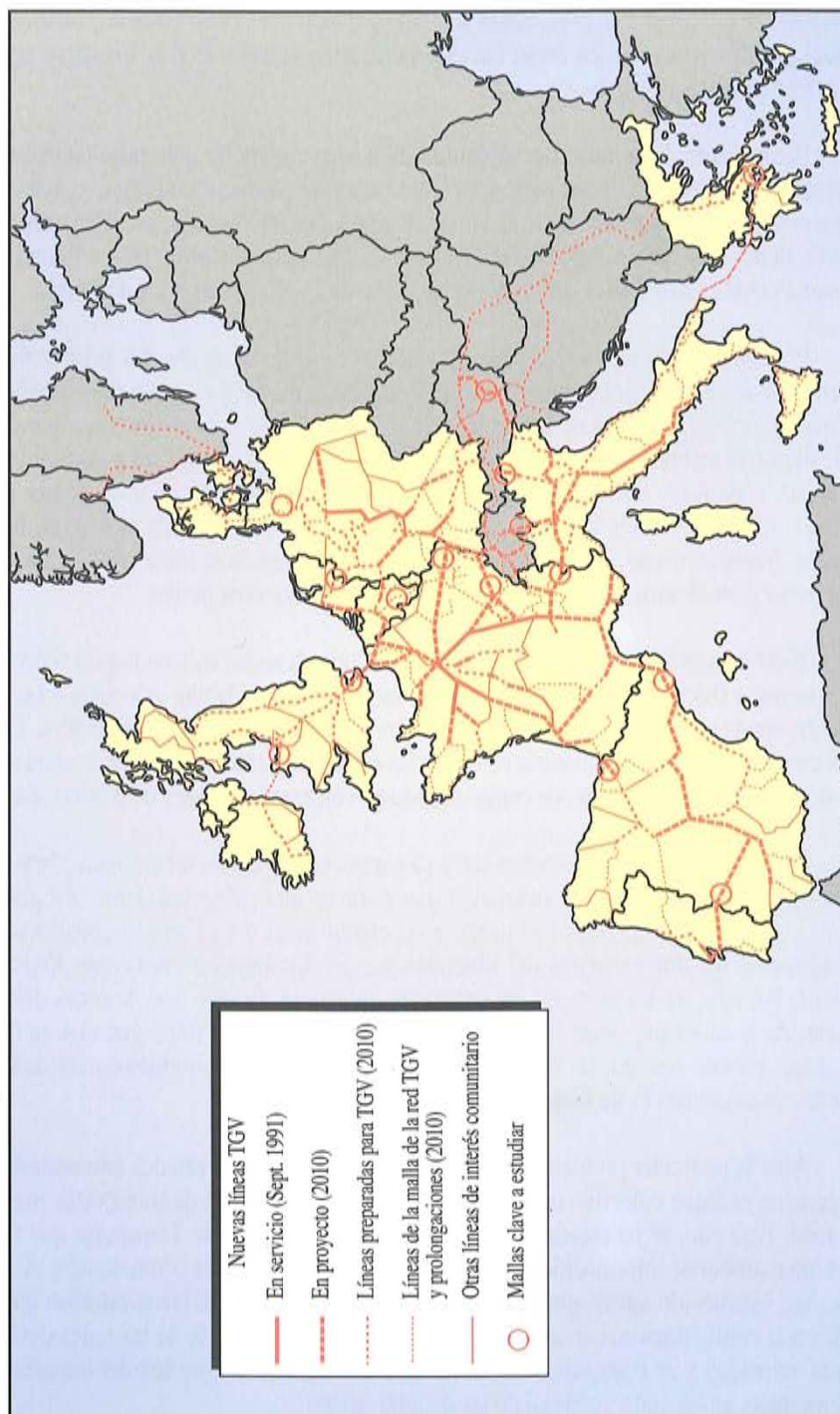
Existen determinados factores explicativos de esta situación. En primer lugar, los retornos de las inversiones en las regiones atrasadas, donde a menudo la inversión precede al desarrollo económico, suelen ser a más largo plazo y menos identificables y cuantificables que en las regiones desarrolladas. En segundo lugar, el acceso a las regiones periféricas, a menudo, está condicionado por las redes de transporte de otros países y por su más o menos favorable actitud a la hora de invertir en rutas complementarias. En tercer lugar, frecuentemente, el carácter periférico de una zona se acentúa por la existencia de barreras u obstáculos físicos o por la interposición de terceros países.

Todo lo anterior fuerza la búsqueda de soluciones basadas en tecnologías reductoras de la distancia física, entre las que las acciones en el transporte de alta velocidad y las relacionadas con la telemática pueden promover unos flujos de tráfico más equilibrados. Con ello, se crearía un espacio comunitario en el que las empresas fueran cada vez más alentadas para establecerse en las áreas menos congestionadas y con menores costes de producción.

A pesar de las grandes ventajas que prometen estas nuevas tecnologías, debe hacerse una advertencia en el caso concreto del transporte de alta velocidad (tanto autopista como tren), ya que frecuentemente se produce un efecto túnel por el que su construcción sólo favorece a los dos extremos del itinerario y a los limitados accesos que, lógicamente, tiene. Por ello, para maximizar los beneficios regionales de este tipo de obras debe dotarse de la suficiente "capilaridad" como para que su impacto impregne el área que atraviesan. En este sentido, las combinaciones intermodales y la complementariedad con las redes ya existentes es un factor de crucial importancia.

Ante la particular problemática de las áreas periféricas, los estados comunitarios favorecen un enfoque colectivo que permita la creación de una red de transportes más equilibrada. Para ello, se ha creado un Comité de Infraestructuras de Transporte que facilitará el intercambio de información y la coordinación entre los países comunitarios. Asimismo, se han establecido varios grupos de expertos y emprendido diversos estudios encaminados a la configuración, con un horizonte temporal del año 2010, de las redes europeas de alta velocidad y de transportes combinados, así como a la evaluación del impacto socioeconómico, ambiental y regional de las distintas redes.

Mapa II.8.
ESQUEMA DIRECTOR DE LA RED EUROPEA DE GRAN VELOCIDAD (2010)



Fuente: Comunidad de los Ferrocarriles Europeos.

La especial importancia de la problemática de las regiones periféricas debería confirmarse por el hecho de que la mayor parte de la ayuda comunitaria se canalizase a través de los Fondos estructurales y que éstos tuvieran un mayor protagonismo en la estructura de gastos del presupuesto comunitario, lo que implícitamente constituiría un reconocimiento de la importancia capital de las infraestructuras básicas en el desarrollo regional.

Dentro de la ayuda comunitaria en el área de infraestructuras, destaca el capítulo de carreteras, con 3.500 millones de Ecus para el periodo 1989/1993, cuyos principales escenarios son España, Portugal e Irlanda. A continuación, se sitúan las inversiones en vías ferroviarias, con 1.000 millones de Ecus, de los que 600 se han destinado a la red española de alta velocidad y el resto se ha dirigido a Grecia, Portugal e Irlanda del Norte.

Debe insistirse, finalmente, que estas actuaciones, si bien constituyen importantes avances, siguen teniendo un enfoque sectorial y sólo ocasionalmente intersectorial, y que el problema del transporte debe atacarse con una óptica más general que permita su integración en la problemática del desarrollo regional, teniendo en cuenta, sobre todo, la importancia decisiva de una adecuada capilaridad de la red de transportes.

II.5. TECNOLOGIA DE LA INFORMACION Y TELECOMUNICACIONES (TIT)

Las nuevas potencialidades de las economías modernas, derivadas de la Tecnología de la Información y Telecomunicaciones (TIT), se caracterizan porque intensifican las relaciones comerciales, aceleran el ritmo de cambio tecnológico y disminuyen los costes de producción. A escala regional, ello supone que las regiones que dispongan de una mayor dotación en estas tecnologías tendrán ventajas comparativas respecto de las otras, puesto que la TIT afecta positivamente a la localización de las inversiones y reduce considerablemente los costes suplementarios derivados de una ubicación geográfica desventajosa.

a) El crecimiento de la TIT y las disparidades regionales

Los años ochenta han protagonizado un auge considerable en el desarrollo de las actividades TIT, estimándose que, en la actualidad, el 65% de la población activa es afectada directa o indirectamente por estas tecnologías. En términos de crecimiento, durante la pasada década, el tráfico internacional de telecomunicaciones en las redes públicas se multiplicó por cinco, destacando en particular la utilización de los sistemas informáticos, y se prevé que hasta el año 2000 el tráfico global seguirá creciendo a un ritmo anual comprendido entre el 15 y el 20% .

La experiencia de los años ochenta ha puesto de manifiesto que los servicios vinculados a la TIT se propagan primero por las grandes áreas metropolitanas, para extenderse, en una fase posterior, a las pequeñas ciudades. Desde una consideración regional, son las regiones periféricas, de baja renta por habitante y poco pobladas, las que sufren mayores retrasos en la asimilación de las innovaciones TIT. La pequeña y mediana empresa, que constituye el componente esencial de la estructura productiva de estas regiones, ve así dificultado su acceso a las redes privadas de telecomunicación.

Haciendo referencia a la Comunidad Europea, el informe "Europa 2000" pone de manifiesto que son las regiones del Sur las que más adolecen de una dotación adecuada de servicios de telecomunicación. En un servicio tan básico como el teléfono, el promedio de líneas por 100 habitantes se sitúa en estas regiones en la mitad del correspondiente a los países más desarrollados de la Comunidad (25 líneas por 100 habitantes frente a 48 de Francia y Alemania, en 1989).

Es preciso que las regiones menos desarrolladas de la CE se beneficien de las cada vez más disponibles redes de telecomunicaciones. Habida cuenta de que en el funcionamiento de las nuevas redes de alta velocidad, que posibilitan la transmisión de gran cantidad de datos a distancia, el teléfono es un elemento indispensable, una menor dotación comparativa de este servicio limitaría considerablemente el desarrollo de las regiones más pobres de la comunidad, por lo que sería necesario aumentar la dotación de líneas telefónicas en estas regiones.

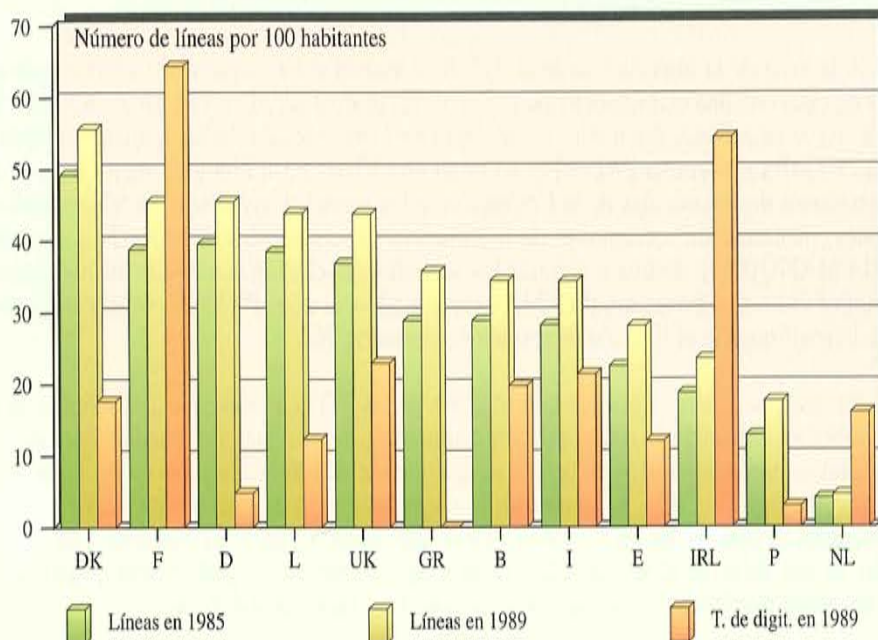
En general, las telecomunicaciones en las regiones atrasadas sufren un retraso de 10 años con respecto al resto de la CE. Conseguir subsanar dicho retraso supondrá unas inversiones estimadas en 50 mil millones de Ecus.

b) *El desarrollo futuro de la TIT en el espacio comunitario*

Una cuestión esencial es saber cómo va a repercutir en las disparidades regionales de la CE el desarrollo futuro de las actividades TIT y, más concretamente, cómo éstas van a incidir en el crecimiento, en la productividad y el empleo regionales. Esta cuestión podría plantearse también en otros términos: las actividades TIT ¿intensificarán la centralización de la actividad económica o, por el contrario, facilitarán que los flujos económicos se dirijan de las regiones centrales a las periféricas?

En el caso de las grandes empresas, las TIT pueden perpetuar la concentración de las funciones directivas en las áreas centrales, pero tienden a facilitar, en cambio, la descentralización de las funciones de menor nivel jerárquico hacia las regiones periféricas. En las PYMES, las innovaciones TIT reducen el coste de las operaciones a pequeña escala,

Gráfico II.4
NUMERO DE ABONADOS DE LINEAS TELEFONICAS
Y TASA DE DIGITALIZACION (1)



(1) Las tasas de digitalización en Portugal y Países Bajos son estimaciones.

Fuente: ECTO, 1991.

básicas en este tipo de empresas, y permiten el funcionamiento eficaz de los sistemas flexibles de producción, así como su ubicación en áreas externas a los centros de actividad sin que su competitividad se resienta.

Existen, además, otras innovaciones TIT que también van a tener un considerable impacto territorial en Europa, incidiendo en las economías de las diferentes regiones de la Comunidad, alterando sus ventajas comparativas y repercutiendo, así, en las decisiones de localización de las inversiones. En primer lugar, el uso combinado de las tecnologías de información y comunicación y de los medios audiovisuales contribuirá a disminuir la necesidad de desplazamientos personales. En segundo lugar, las llamadas “universidades electrónicas”, mediante redes de aprendizaje y programas de formación continua, permitirán una gran movilidad y libertad de elección a los ciudadanos europeos, mejorando el nivel de cualificación de la mano de obra, especialmente, la de las regiones más periféricas. En tercer lugar, las actividades TIT tendrán un gran impacto en el sector de la salud, ya que la existencia de bancos de datos médicos y de sistemas especializados de salud, de

rápido y fácil acceso, permitirá mejorar el nivel sanitario de las zonas rurales más alejadas. Por último, las TIT permitirían establecer centros de innovación, tanto en las zonas rurales como en las ciudades, de manera que se facilite el acceso a la información sobre experiencias y conocimientos prácticos en diferentes actividades económicas.

A la vista de la importancia de la TIT, la Comunidad ha emprendido tres iniciativas, dos de ellas con una clara dimensión regional (Programas STAR y TELEMATIQUE) y la otra con repercusiones favorables en las regiones menos desarrolladas, a través del apoyo a las PYMES (Programa PRISMA). El programa STAR posibilitará un mejor acceso de las regiones desfavorecidas de la Comunidad a los servicios avanzados en telecomunicaciones, mediante un incremento de la dotación de sus infraestructuras. El programa TELEMATIQUE se destina a mejorar los servicios de telemática en estas mismas regiones. Por último, el programa PRISMA aporta asistencia a las PYMES comunitarias para que intensifiquen la utilización de servicios avanzados TIT.

En cualquier caso, la posible contribución de las TIT a un desarrollo económico más equilibrado, utilizando la actual política comunitaria en esta materia, puede verse coartada si no se hacen auténticos esfuerzos en la dotación de infraestructuras en las áreas más desfavorecidas. Con ello, se corregiría la constatada tendencia a que los servicios más avanzados se concentren en las zonas más desarrolladas y con mayor densidad de población, lo que dificulta el acceso a los mismos de las empresas y particulares establecidos en las zonas periféricas en las que los altos costes las hacen prohibitivas.

II.6. EL SUMINISTRO DE ENERGIA

En el informe sobre las perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad para el año 2000, se apoya la idea de que la llegada del mercado único exigirá a las regiones menos competitivas un esfuerzo notable para no quedar aún más relegadas, esfuerzo que en el caso del aprovisionamiento y distribución de la energía, y a la vista de las disparidades nacionales y a escala local existentes, es vital para el desarrollo económico y para la difusión equitativa de los beneficios derivados de la Europa sin fronteras.

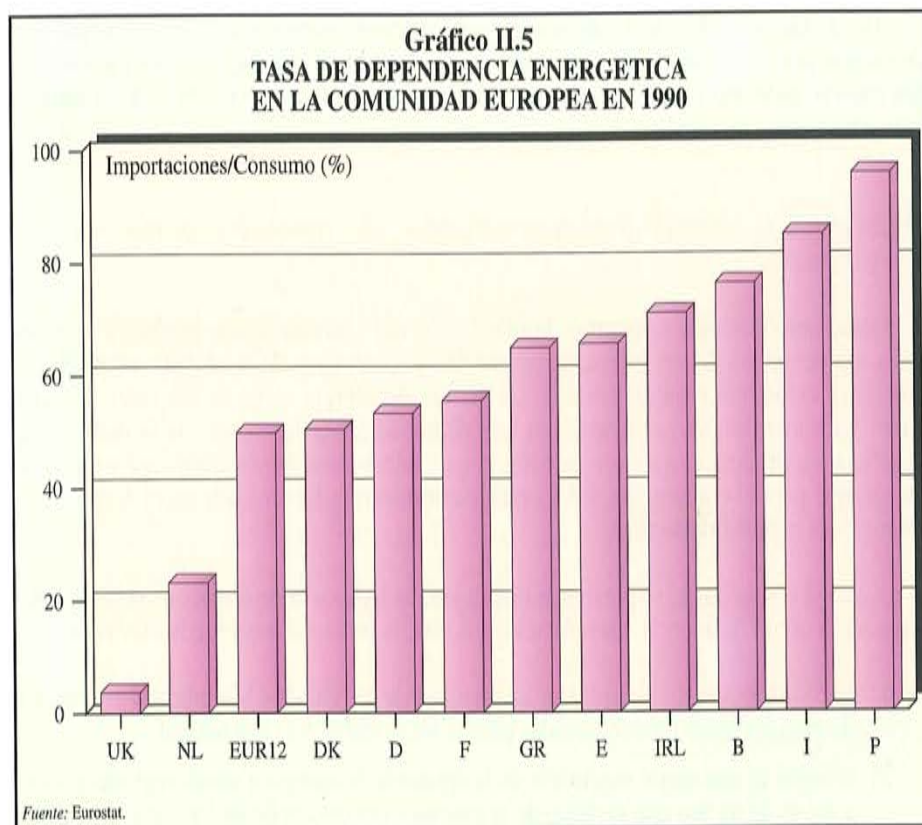
La coordinación e integración de las redes de transmisión de energía, con ser un objetivo básico, no será suficiente para hacer frente a las necesidades energéticas comunitarias sin un adecuado programa de aumento en la capacidad generadora.

El sector energético se enfrenta, por tanto, con la necesidad de adoptar complejas decisiones derivadas de la existencia de objetivos en conflicto. La política energética general debe reconciliar el desarrollo de nuevos recursos energéticos de forma segura y en suficiente cantidad como para no comprometer el crecimiento económico, con la imperiosa necesidad de proteger el medio ambiente.

a) Tendencias de la oferta y demanda de energía

Casi la mitad (49,8%) de la energía consumida en la CE es importada y, de hecho, únicamente el Reino Unido y Holanda tienen niveles de dependencia de las importaciones menores que la media comunitaria. Por su parte, los países periféricos de la Comunidad son los que se enfrentan a una situación más grave, ya que, en ellos, las importaciones representan por término medio el 65% del consumo, llegándose en el caso de Portugal hasta el 95%.

Hay, sin embargo, diferencias sustanciales en el uso de la energía entre los distintos Estados Miembros que, en alguna medida, están relacionadas con sus respectivos niveles de renta. Así, en 1990, el consumo de energía por habitante en los países menos desarrollados era notablemente inferior al de los más avanzados (España llegaba a un 65 % de la media comunitaria y Grecia y Portugal sólo alcanzaban un 58 y 44 por ciento de dicha media, respectivamente). Ahora bien, la situación cambia cuando se utiliza como indicador el consumo de energía por unidad de PIB generado, ya que en este caso los países



menos favorecidos, con Portugal y Grecia a la cabeza, ocupan los primeros lugares. Estas diferencias son un reflejo de los progresos hechos por los distintos países en el ahorro de energía y en el uso más racional de la misma, así como de sus respectivas estructuras productivas.

En cuanto a las proyecciones para el consumo de energía en la década de los 90, se espera un incremento del 1% anual, sobre la base de un crecimiento medio de la actividad económica del 2,7% anual. Habida cuenta de una esperada disminución de la producción interior de energía del 4%, es más que probable que las importaciones aumenten un 25% a lo largo de la década, lo que implicará un mayor grado de dependencia exterior en el abastecimiento de energía primaria. En este sentido, y dada la estabilidad de las importaciones de petróleo esperadas (35%), se producirá una mayor participación del gas natural y del carbón, diversificándose el actual aprovisionamiento de energía primaria, hecho éste de especial relevancia en los países del sur comunitario en los que aún existe una elevada dependencia del petróleo.

En general, y de acuerdo con las estimaciones del estudio "Energy for a new century: the European perspective", publicado en 1990, las tendencias en cuanto a la importancia relativa de las distintas fuentes de energía son: creciente sustitución de las importaciones de carbón por suministros intracomunitarios; fuerte crecimiento de las importaciones de gas natural; pequeño o nulo crecimiento en la energía nuclear; y descenso de la producción comunitaria de petróleo.

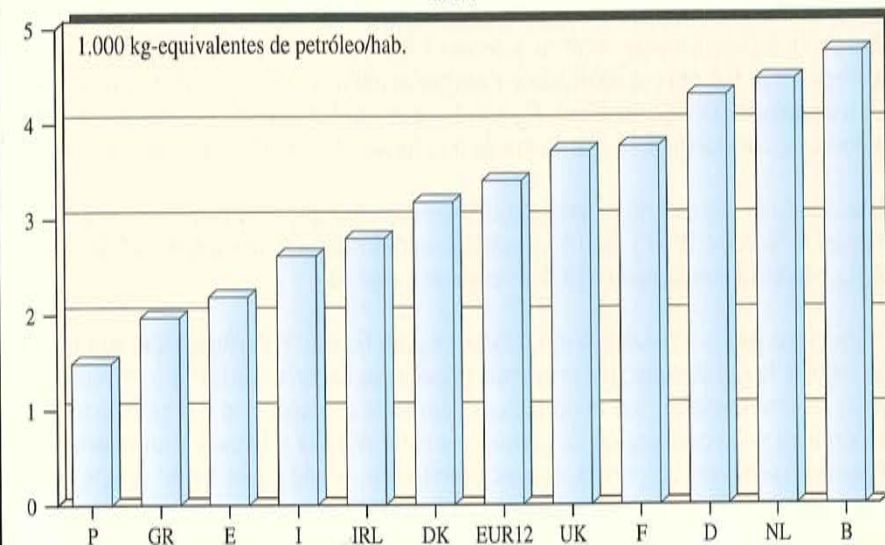
b) *Consecuencias geográficas del desarrollo de las redes comunitarias de electricidad y gas natural*

Como anteriormente se expuso, la realización del Mercado único implicará la rotura de la segmentación de los mercados nacionales y, en el caso de la energía, se producirá una distribución más racional tanto de las fuentes de energía como de sus redes de transporte. La mayor eficacia redundará en una disminución de los costes de la energía que beneficiará a productores y consumidores y que, adecuadamente instrumentada mediante un enfoque para el conjunto de la CE, puede constituir un factor clave en el despegue de las regiones menos favorecidas.

A escala comunitaria, se persiguen dos objetivos básicos complementarios, en orden a asegurar la oferta de energía, aumentando, a la vez, la protección del medio ambiente:

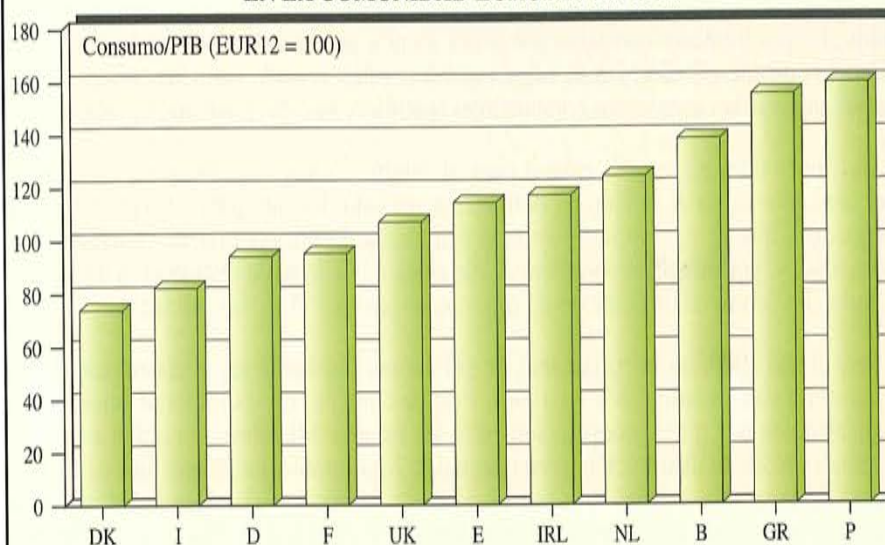
- 1) la coordinación de las políticas energéticas de los Estados Miembros y la creación de grandes redes interconectadas para la electricidad y el gas natural;
- 2) el logro de una mejor regulación de la demanda de energía a escala regional y local, a través de un uso más racional de la energía y del desarrollo de los recursos locales.

Gráfico II.6
CONSUMO DE ENERGIA EN LA COMUNIDAD
1990



Fuente: Eurostat.

Gráfico II.7
INTENSIDAD DE CONSUMO DE ENERGIA
EN LA COMUNIDAD EUROPEA EN 1990



Fuente: Eurostat.

Por lo que se refiere a la red eléctrica, puede decirse que, con unas importaciones de electricidad que en 1990 representaron el 8% del consumo total (2% en 1950), la interconexión de las redes nacionales podría suponer un ahorro del 3% en los costes totales de abastecimiento. Este ahorro podría elevarse hasta el 6%, si el sistema de distribución pudiera coordinarse a escala europea, y hasta el 10%, si las interconexiones fueran totales y no supusieran barreras al comercio en ningún sentido. Entre las conexiones comunitarias contempladas en la actualidad, figuran las que unirían Francia con España y España con Portugal, considerándose la primera de las citadas con un alto grado de prioridad.

En cuanto al gas natural, el espectacular crecimiento que se espera en su uso (alrededor de un 50% entre 1990 y 2010) no podrá materializarse sin una amplia red de distribución (la iniciativa comunitaria REGEN se dirige a este fin).

Con cinco países (Irlanda, Reino Unido, Grecia, España y Portugal) que aún no están conectados a la red europea, los proyectos prioritarios deberían dirigirse a solventar estas lagunas. A este respecto, son importantes el aumento de capacidad del gasoducto Trans-Mediterráneo y la construcción de gasoductos entre Argelia y España y entre esta última y Francia. Asimismo, se prevén nuevas líneas entre Irlanda y el Reino Unido y de el Reino Unido con Holanda y los yacimientos noruegos.

c) Los aumentos de capacidad generadora de energía

La creación de redes interconectadas para la distribución de energía es sólo una solución parcial y no elimina el problema de tener que aumentar la capacidad generadora, construyendo nuevas plantas en localizaciones que, técnicamente, son limitadas. En este sentido, las posibilidades ofrecidas por el gas natural permiten la descentralización de la producción de energía eléctrica de origen térmico, estableciendo pequeñas unidades productivas que puedan usar varios combustibles (petróleo, gas, etc.) indistintamente.

Hay, por tanto, un amplio campo para el establecimiento de líneas de actuación a nivel comunitario, en el sentido de definir, por un lado, las que podrían llamarse "áreas energéticas", que se reservarían para la construcción de nuevas plantas generadoras de electricidad, y, por otra, "los corredores", dirigidos a la adecuada distribución de la energía, todo ello dentro de un contexto de riguroso respeto por el medio ambiente.

Para el año 2000, las importaciones de gas natural pueden llegar a representar el 50% del consumo comunitario (38% en 1990). Este crecimiento de las importaciones debe ir acompañado de una mayor cooperación entre los Estados Miembros, en orden a desarrollar grandes redes de distribución interconectadas. No obstante, los límites físicos existentes para la expansión del uso de gas natural en la producción de electricidad, dejan un importante hueco para el desarrollo de tecnologías que permitan un uso, a la vez, limpio y económico del carbón y la energía nuclear.

d) *La creación de un programa regional de energía*

La integración de las redes europeas de energía no es la única respuesta a los problemas energéticos de las regiones menos favorecidas de la CE. Las zonas turísticas, las islas y las áreas rurales y las montañosas constituyen entornos físicos muy favorables para el desarrollo de fuentes de energía renovables y para la construcción de unidades de producción a pequeña escala. Se debe considerar la posibilidad de construir, teniendo en cuenta el potencial endógeno de la zona, centrales hidroeléctricas, así como la viabilidad de desarrollar el uso de energías alternativas –solar, eólica, maremotriz, etc.– que en ciertas regiones podrían aportar hasta un 10% de las necesidades de energía primaria.

La aplicación del programa VALOREN, dirigido al aprovechamiento de los recursos energéticos endógenos, ha demostrado el interés de las regiones por el ahorro de energía y por la sustitución del petróleo por otras fuentes de energía. La creación de organismos regionales que colaboraran con los productores de energía en la toma de decisiones locales podría favorecer una mejor adaptación de la oferta energética a las posibilidades y recursos locales y/o regionales.

Finalmente, en las regiones desarrolladas y densamente pobladas, que se enfrentan a graves problemas de polución ambiental, la planificación energética es esencial en orden a compatibilizar la competitividad económica con la calidad de vida.

II.7. EL MEDIO AMBIENTE DE LOS RECURSOS NATURALES

a) *Un desarrollo económico compatible con la protección del medio ambiente*

En la actualidad, es generalmente admitido que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente no son necesariamente objetivos contradictorios, sino que, considerados conjuntamente, pueden permitir un desarrollo económico viable. Este enfoque exige que, en el caso de las regiones que sufren de un medio excesivamente degradado, se tomen las medidas necesarias para detener el proceso de deterioro ambiental.

La generalidad de los problemas medioambientales hace que frecuentemente éstos excedan los límites tipológicos de las distintas regiones comunitarias. Así, sin un cambio sustancial en su degradado medio ambiente, las regiones de antigua industrialización se verán sobrepasadas por otras regiones con un crecimiento basado en actividades económicas más limpias. Análogamente, las regiones atrasadas, con una explotación excesiva de sus recursos medioambientales, desincentivarán la localización de muchas industrias que preferirán ubicarse en zonas de mayor calidad de vida. Ello exige que, a medida que progrese la integración comunitaria en las próximas décadas, los objetivos de crecimiento

regional se fijen en términos de desarrollo económico viable, compatible con un entorno medioambiental más cuidado.

Hay que tener en cuenta que la amenaza de destrucción que se cierne sobre la naturaleza europea es cada vez más grave y en la actualidad un número importante de especies animales y plantas están afectadas por este peligro. El caso de los bosques, con la amenaza de incendios, es llamativo en España, donde el fenómeno está tomando caracteres alarmantes y pone en peligro el esfuerzo que nuestro país está haciendo para repoblar sus montes.

El Acta Unica proporciona a la CE nuevas posibilidades para desarrollar y coordinar las políticas de protección de la naturaleza. En este sentido, para el año 2000 está previsto establecer una red de zonas ecológicas a nivel europeo, en base al plan establecido por la Directiva Comunitaria sobre Hábitat. Como, por otra parte, muchas de las más importantes zonas naturales están localizadas en las regiones pobres que, además, necesitan de medidas de protección y de objetivos claros de desarrollo económico, la implementación adecuada de la red de zonas naturales supondrá un elemento importante de la política regional de la CE.

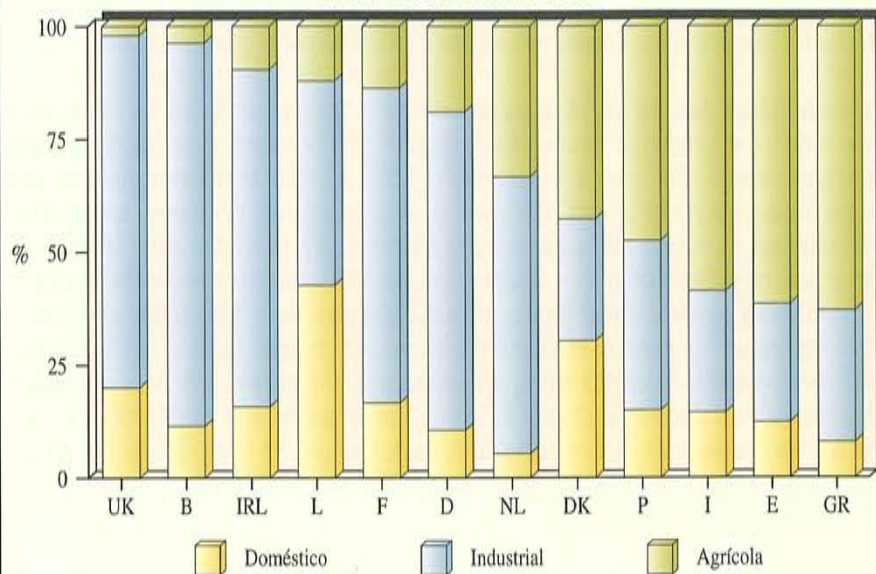
b) Los recursos hídricos. Problemas actuales de sobreutilización y contaminación

En los quince años transcurridos entre 1970 y 1985, el consumo medio anual de agua creció en la Comunidad un 33%, pasando de 600 a 800 metros cúbicos por habitante. Los niveles más altos de consumo de agua se dan en los Estados donde abundan zonas áridas. En España se consume en la actualidad ocho veces más de agua por habitante que en Luxemburgo, habiéndose incrementado considerablemente dicho consumo en nuestro país durante la última década, como consecuencia de la extensión del regadío en varias regiones. También en Italia, Portugal y Grecia el sector agrícola es el principal consumidor de agua, mientras que los países industrializados del Norte canalizan el consumo, en su mayor parte, hacia la industria.

El 75% del total de agua potable de la CE procede de acuíferos subterráneos, ascendiendo este porcentaje al 88% y al 98% en Italia y Dinamarca, respectivamente. Ahora bien, en la actualidad, el acelerado crecimiento de la demanda de agua está poniendo en peligro la capacidad de los acuíferos para regenerarse en algunas zonas de los países del sur de Europa —España, Portugal y Grecia—, donde se encuentran las regiones menos dotadas en recursos hídricos. No obstante, el bajo crecimiento de la población que se prevé para los próximos años en la Comunidad, así como el menor crecimiento del regadío y un más eficaz uso del agua en general contribuirán a disminuir su demanda.

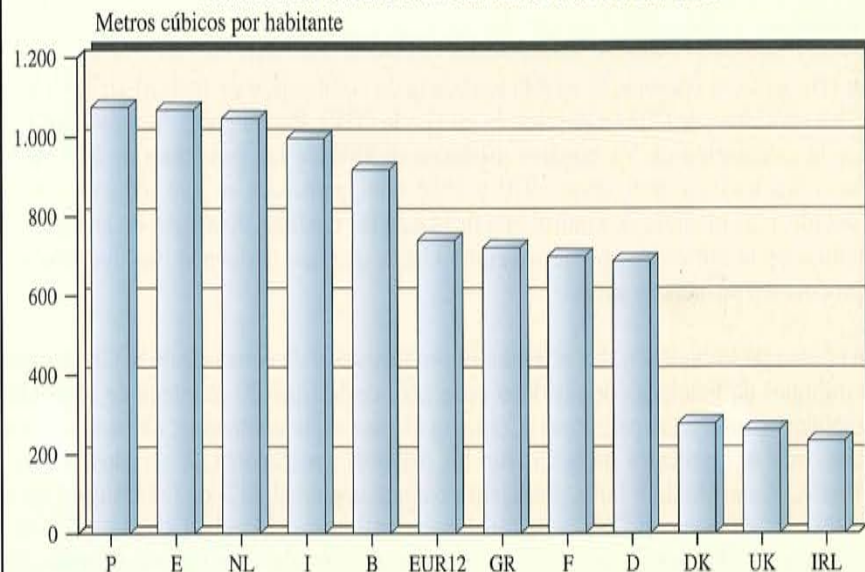
El problema de la contaminación de las aguas superficiales desborda los estrechos límites de los Estados para convertirse en importante asunto transfronterizo. La cooperación

Gráfico II.8
USOS DEL AGUA EN 1985



Fuente: Eurostat.

Gráfico II.9
CONSUMO DE AGUA POR HABITANTE EN 1985



Fuente: Eurostat.

internacional se convierte, entonces, en un instrumento necesario para abordar los aspectos transnacionales de las aguas superficiales, puesto que una negociación multilateral entre diferentes países permite el tratamiento global de toda una cuenca fluvial y no solamente de determinadas zonas de dicha cuenca más o menos afectadas por la contaminación.

A medio plazo, la solución al agravamiento de la contaminación en los mares de la Comunidad va a depender de las medidas de control que se tomen sobre los focos contaminantes, que suelen concentrarse en las áreas costeras. La falta de un adecuado tratamiento de los residuos vertidos al mar Mediterráneo podría, además, desanimar la llegada de los 100 millones de turistas adicionales que se esperan en los próximos años. Sus regiones ribereñas son, en general, las menos desarrolladas de la CE y no cuentan con medios financieros suficientes para una eficaz protección medioambiental que haga frente a la desventaja que supone ser un espacio marítimo prácticamente cerrado. En este sentido, existen todavía pocos acuerdos internacionales, por lo que, por el momento, será necesario aplicar una legislación más efectiva de control de la contaminación del área mediterránea e intensificar las inversiones en la conservación de su medio natural, ya iniciadas con dos programas comunitarios de carácter medioambiental (ENVIREG y MEDSPA).

c) La contaminación del medio ambiente comunitario. Polución del aire y vertidos

Las áreas económicas más desarrolladas de la CE son las que tienen un mayor nivel de polución del aire, tanto en términos absolutos como por habitante. Las emisiones se concentran, principalmente, en determinadas zonas urbanas de los países del norte de la Comunidad.

Por otra parte, si continúa la misma tendencia de combustión de fuel-oil en la Comunidad, las emisiones de CO₂ se duplicarán en el año 2050. Por su parte, las centrales térmicas y la calefacción de los hogares producen el 88% de las emisiones de SO₂ en el espacio comunitario, si bien entre 1970 y 1986 tales emisiones se han reducido en un 50%, debido a las medidas de control practicadas, a las medidas de ahorro de energía y a los cambios en la estructura productiva comunitaria, que han implicado una disminución de la producción de hierro y acero.

En el caso de los vertidos, las actividades productivas y de consumo de la CE generan 2.000 millones de toneladas de residuos cada año, de las que 20 millones de toneladas corresponden a sustancias peligrosas. Como en el caso de la contaminación atmosférica, los países más desarrollados de la CE son los mayores generadores de vertidos. Alemania, Francia, Reino Unido e Italia produjeron conjuntamente el 85% de los residuos en la pasada década, así como el 78% de las sustancias peligrosas. Irlanda, Dinamarca, Portugal, Grecia y España, por el contrario, no sobrepasan la producción del 5% de todos los vertidos y del 4% de las sustancias peligrosas.

Gráfico II.10
RESIDUOS INDUSTRIALES POR UNIDAD DE PIB
A FINALES DE LOS AÑOS 1980

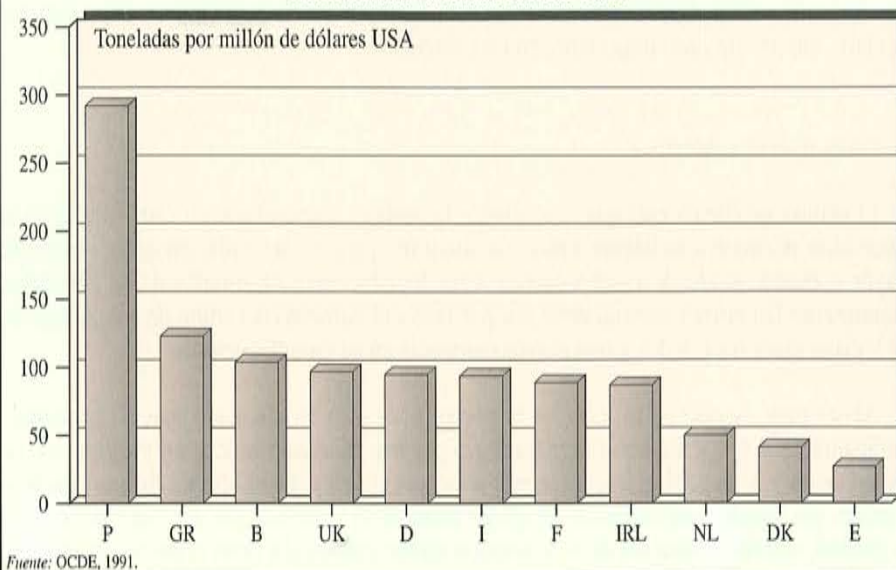
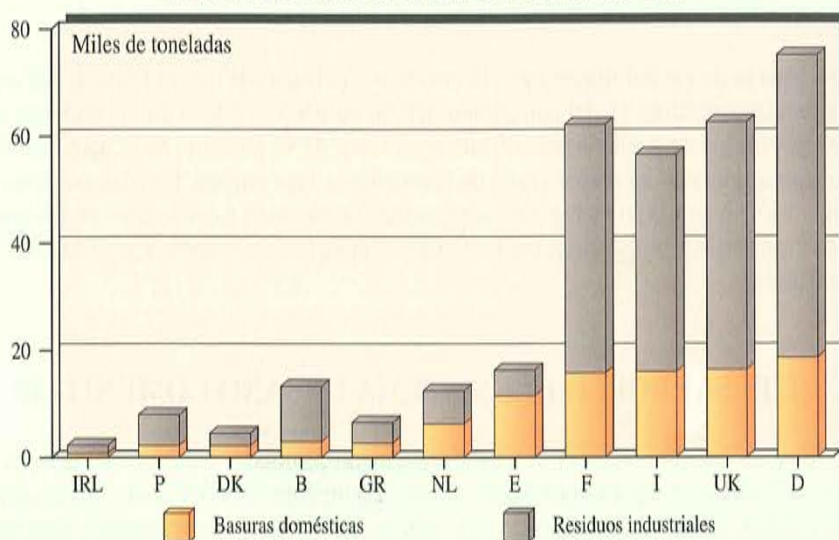


Gráfico II.11
PRODUCCION DE BASURAS DOMESTICAS Y DE RESIDUOS
INDUSTRIALES A FINALES DE LOS AÑOS 1980



El vertido de sustancias industriales está convirtiéndose cada vez más en un problema transfronterizo, por lo que serán necesarias una mayor cooperación y coordinación entre los Estados para encontrar soluciones dentro del marco de la Comunidad Europea. La Comunicación SEC (89) 934 de la Comisión, que prevé una gestión más eficaz de los residuos, supone un paso importante en esta dirección.

d) Política medioambiental

El primer problema con que se enfrenta la política comunitaria en este ámbito es la diversidad normativa existente entre los distintos países, derivada, en gran parte, del mayor o menor grado de incorporación a las legislaciones nacionales de la normativa comunitaria. Un primer camino debe ser, por tanto, el aumento del ritmo de adaptación de las legislaciones nacionales y una mayor exigencia en su cumplimiento.

Ahora bien, la normativa, con ser importante, es sólo un elemento más de la política medioambiental que debe ser complementado por una adecuada educación y formación de las empresas y de la población en general; unos incentivos y disposiciones disuasorias económicas y/o fiscales; mecanismos de apoyo financiero; planificación del uso del suelo; y, en general, una incorporación de la dimensión medioambiental a otras políticas sectoriales.

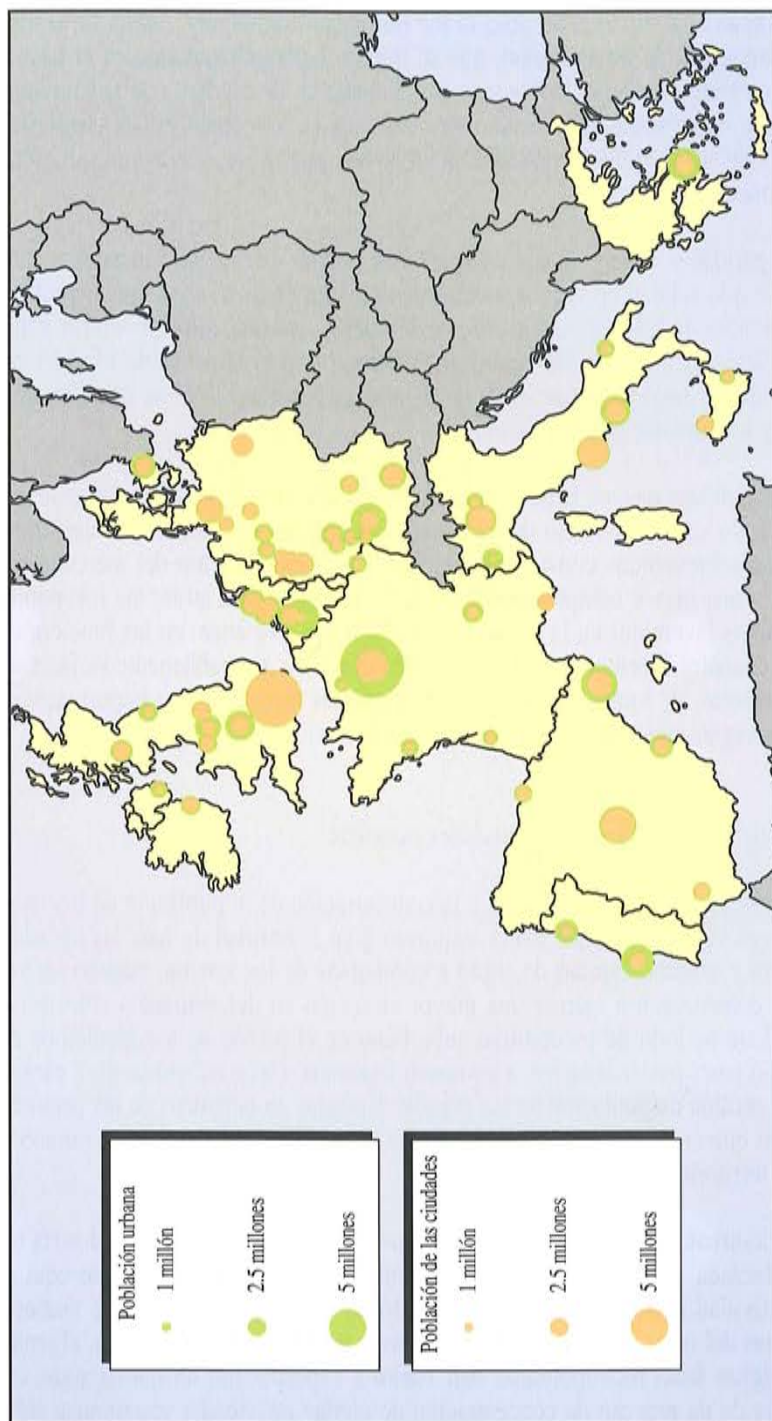
La óptica comunitaria en materia de medio ambiente se plasma en el incremento de los recursos de los Fondos estructurales para la mejora medioambiental en las regiones menos desarrolladas de la Comunidad (3.350 millones de Ecus para el periodo 1989-1993), así como en la exigencia de que, sistemáticamente, se tenga en cuenta y estudie el impacto medioambiental de las obras de infraestructura que se acometan.

Un aspecto de capital importancia lo constituye el hecho de que muchos de los espacios naturales constitutivos del patrimonio natural europeo se sitúan en las regiones más pobres, precisamente donde la presión social en favor de un aumento de la actividad económica generadora de un mayor grado de desarrollo es más intensa. Es vital, por tanto, la consideración de una política regional compensatoria adecuada a estos casos en los que se pueden manifestar los históricos conflictos entre desarrollo económico y protección del medio natural.

II.8. EL DESARROLLO DEL SISTEMA URBANO COMUNITARIO

El sistema urbano comunitario ha experimentado profundas transformaciones en las últimas décadas como consecuencia del fuerte crecimiento económico de Europa Occidental iniciado en los años cincuenta en los países del Norte y, posteriormente, transmitido a los países del Sur en la década de los sesenta. Varios estudios, entre los que destaca

Mapa II.9.
REGIONES URBANAS FUNCIONALES



Fuente: IRPUD.

Nota: Las regiones urbanas funcionales que se tienen en cuenta son aquellas que superan 1 millón de habitantes.

RUF: Región urbana funcional, definida como una zona urbana con más de 330.000 habitantes, con un centro urbano de más de 200.000 h. y con más de 20.000 empleos; su zona de influencia está definida por los desplazamientos cotidianos, de la mano de obra; para cada uno de los centros, corresponde al espacio en el que la mayoría de la población activa va a trabajar a dicho centro (cf Cheshire et al. (1988), ainsi que Hall/Hay (1980), Growth Centres in the European Urban system, Heinemann Educational).

"Urbanisation and the function of cities in the European Community", destacan la importancia del fenómeno de urbanización, que se tradujo demográficamente en el hecho de que un 80 por ciento de la población viva actualmente en las ciudades de la Comunidad, las cuales han experimentado considerables cambios en sus dimensiones —superficie y población— y en sus funciones, manteniendo, a la vez, entre ellas, importantes diferencias socioeconómicas.

Esas disparidades se reproducen en el interior mismo de muchas ciudades y afectan no solamente a la calidad de vida de sus habitantes, sino también a los graves problemas urbanos derivados de los transportes, precios del suelo, vivienda, infraestructuras y medio ambiente. Precisamente estos desequilibrios limitan las posibilidades de muchas zonas urbanas de utilizar todo su potencial de desarrollo en beneficio final de una Comunidad económica y socialmente más equilibrada.

No debe olvidarse que, en la medida en que el crecimiento de las ciudades es un reflejo del desarrollo socioeconómico de los Estados miembros, los cambios actualmente en marcha y los sobrevenidos como consecuencia del funcionamiento del mercado único darán lugar a una mayor competitividad entre las ciudades para atraer las inversiones e inducir cambios favorables en la estructura productiva y, por ende, en las funciones que las mismas ciudades desempeñan. Dentro de esta dinámica, probablemente surjan estructuras más variadas, de forma que las ciudades medianas acrecienten su importancia en el proceso de reorganización del sistema urbano comunitario.

a) *La dinámica demográfica de las ciudades europeas*

En el norte de Europa, la tendencia a la concentración de la población en los núcleos de las áreas metropolitanas, que había adquirido gran intensidad durante las décadas de los cincuenta y sesenta, cambió de signo a comienzos de los setenta, cuando las zonas suburbanas comenzaron a ejercer una mayor atracción en determinados colectivos de población. Este periodo de predominio suburbano en el patrón de asentamientos de la población dio paso, posteriormente, a un nuevo fenómeno (la desurbanización), caracterizado por la pérdida de población de las grandes ciudades en beneficio de las pequeñas y medianas, lo que en algunos Estados miembros ha conformado un sistema urbano más equilibrado territorialmente.

Con la desurbanización, motivada en muchos casos por la crisis de la industria tradicional, y reforzada, en otros, por políticas encaminadas a una distribución más equilibrada de la actividad económica, se cerró el ciclo de crecimiento-declive de numerosas zonas urbanas del norte de Europa. Sin embargo, a mediados de los ochenta, algunas de las más antiguas áreas metropolitanas han vuelto a experimentar un nuevo auge, como consecuencia de un proceso de concentración de ciertas actividades económicas de alto

nivel en los núcleos centrales. Esta tendencia fue animada por las numerosas políticas de revitalización urbana que mejoraron a la oferta cultural y medioambiental de los cascos antiguos y dio lugar a que varias ciudades de Francia, Alemania y el Benelux aumentaran su población por primera vez desde los años setenta.

Entre tanto, y en marcado contraste, en el sur de Europa se produjo un rápido crecimiento de las ciudades en los años 60 y 70, como resultado combinado de las altas tasas de natalidad y de los movimientos migratorios procedentes de las zonas rurales. Posteriormente, en los años 80, el crecimiento de los núcleos urbanos de estas ciudades se ralentizó, pero siguió aumentando la población de las zonas suburbanas. En esta década, muchas ciudades de tamaño medio aumentaron su población: es el caso de las ciudades españolas de Málaga, Murcia, La Coruña, León y de la portuguesa de Coimbra.

Norte y Sur comparten el hecho de que el crecimiento de las pequeñas ciudades ha permitido el desarrollo de un sistema urbano más descentralizado, a medida que las grandes urbes metropolitanas han ralentizado su crecimiento y estabilizado su población. El rápido crecimiento de las pequeñas y medianas ciudades, especialmente en las regiones más prósperas, refleja la capacidad de estos núcleos de población para ofrecer a los trabajadores cualificados ventajas muy importantes: mejores comunicaciones con los lugares de trabajo, accesos menos congestionados de tráfico, un medio ambiente más limpio y, en general, una mayor calidad de vida.

b) Los diferentes escenarios de desarrollo urbano en la Comunidad. Algunos ejemplos

En términos generales, puede dibujarse un panorama europeo en el que las regiones metropolitanas de Londres, París, el Randstad holandés y el Ruhr, junto con las conurbaciones de Hamburgo, Francfort, Munich, Barcelona, Madrid, Lyon y Milán seguirán actuando como centros de control de la economía y atrayendo, merced a su superior nivel de equipamiento en infraestructuras, a las empresas, los servicios para las empresas, las sedes empresariales, etc.

En un segundo escalón aparecen otras ciudades de tipo medio que, por su situación en los bordes de las grandes áreas metropolitanas o por ubicarse a lo largo de los grandes ejes de transporte o por sus cuantiosos recursos autóctonos, tienen un futuro prometedor. Es el caso de Reading, Aix-en-Provence, Oxford o Friburgo.

Otras ciudades, aunque estén alejadas de los centros económicos, pueden, siguiendo el ejemplo de Bari, Valencia, Dublín o Sevilla, alcanzar relativos éxitos, emprendiendo programas dirigidos a la mejora de las comunicaciones o a la implantación de nuevas tecnologías. A este respecto, la experiencia de Sevilla es ilustrativa de cómo diferentes iniciativas estratégicas han ayudado a propiciar actividades de I+D en Andalucía.

Ahora bien, mientras dentro del espacio de la Comunidad existe un grupo de ciudades fronterizas o próximas a las fronteras entre países comunitarios que pueden beneficiarse de la creación del Mercado Unico (Estrasburgo, Niza, Lieja, Arnhem, Maastricht, Heerlen y Aachen), otras, generalmente portuarias, pueden tener dificultades para adaptarse a los nuevos cambios que se están produciendo en Europa, como ocurre con Liverpool y Marsella. No es éste el caso de Rotterdam, Hamburgo y Valencia, con logros importantes, que se deben al papel que están jugando sus puertos en el comercio nacional e internacional y al grado de extensión de su zona de influencia o "hinterland".

Los cambios en los países del Centro y Este de Europa permitirán restablecer los vínculos tradicionales que existían entre los mercados del Este Europeo y ciudades como Copenhague, Hamburgo y Tesalónica. Berlín pasará, rápidamente, de ser una ciudad periférica a convertirse en un núcleo central de primer orden.

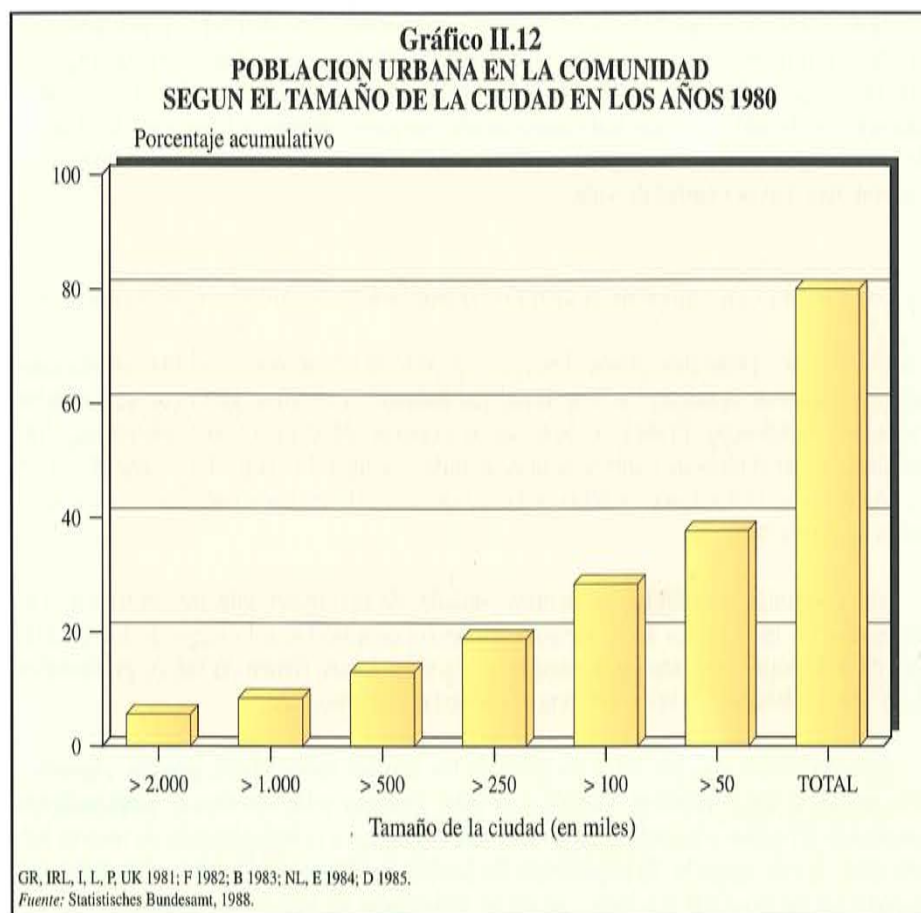
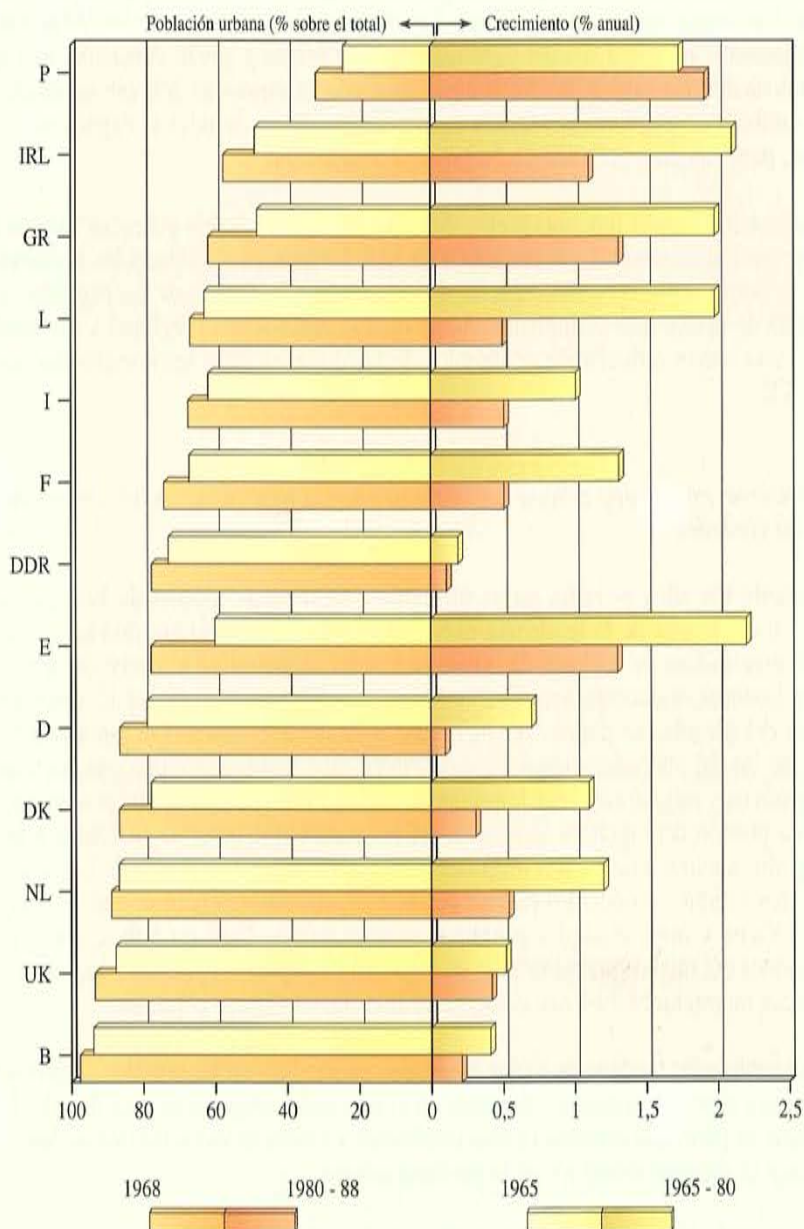


Gráfico II.13
TASA DE URBANIZACIÓN Y CRECIMIENTO URBANO
1965 - 88



Fuente: World Bank (1990); United Nations (1967); Statistisches Bundesamt (1990).

c) *La cooperación entre las ciudades comunitarias*

En muchas ciudades europeas, los procesos de internacionalización y el desarrollo de esferas de influencia son acompañados por una búsqueda de nuevas formas de especialización. Los logros que puedan alcanzar las ciudades en la Europa de los 90 se basarán, probablemente, en su capacidad para lograr, en la forma y grado correctos, una mayor especialización. En este contexto, aunque las ciudades europeas deberán competir entre ellas, también se ampliará el espacio para el intercambio de nuevas experiencias y, en general, para una gran variedad de formas de cooperación.

Adicionalmente, el funcionamiento del Mercado Unico podría potenciar nuevas redes de cooperación económica y tecnológica en toda Europa, posibilitando las economías de escala y estimulando las transferencias de tecnología. En el caso de las pequeñas ciudades, sería de desear que la implantación de nuevas redes a nivel regional y nacional permitiera una mayor articulación económica de las diversas áreas territoriales que componen la CE.

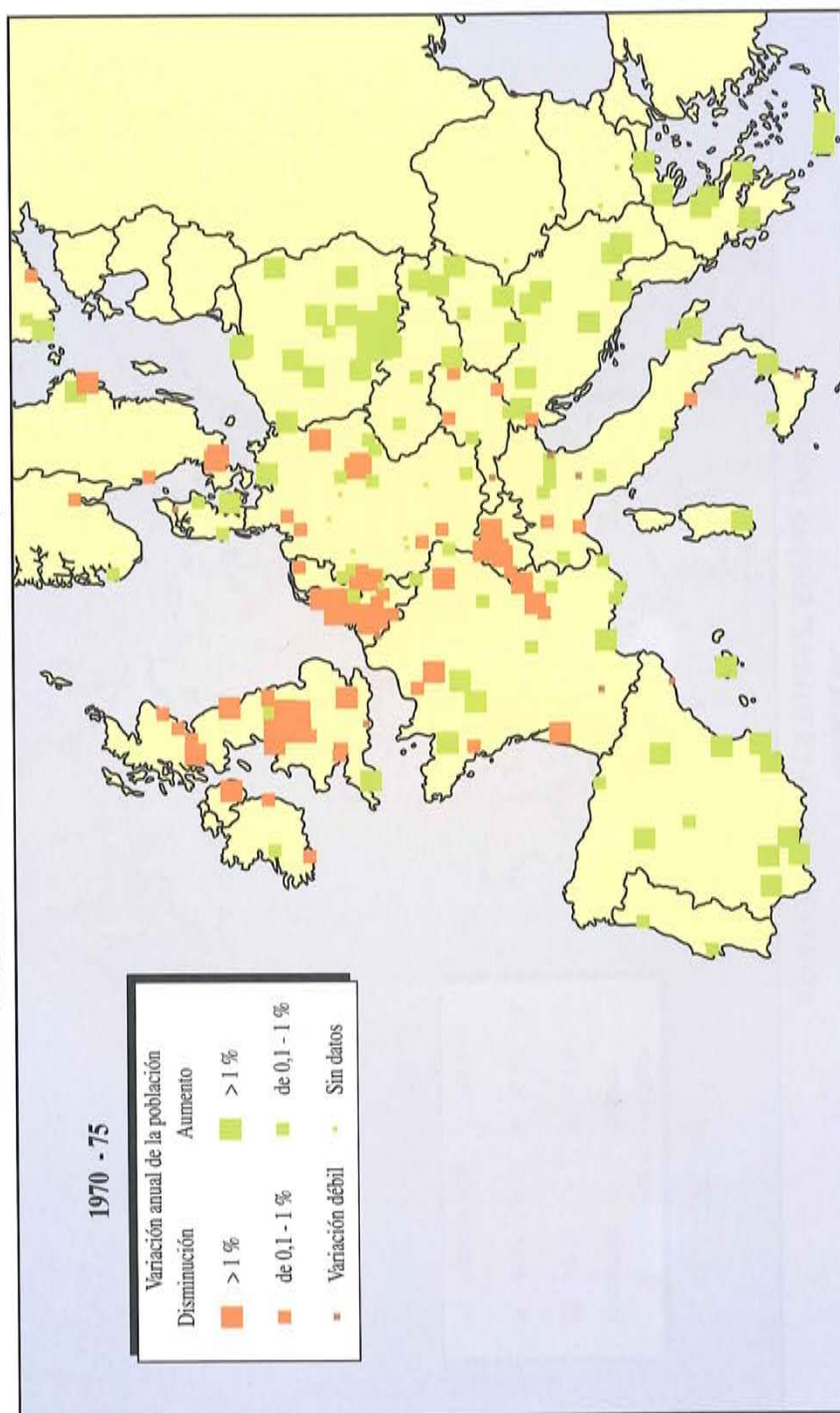
d) *Previsiones en el mapa urbano comunitario y en las tendencias socioeconómicas de las ciudades*

Durante los años noventa no es probable que el mapa urbano de Europa cambie mucho, a diferencia de la tendencia esperada fuera de su contorno, donde se prevé un notable crecimiento de las tasas de urbanización. Es significativo el hecho de que, si bien París y Londres se encontraban durante los años ochenta dentro de las 15 ciudades más grandes del planeta, no podrán ser incluidas al finalizar el milenio ni tan siquiera en el grupo de las 20 ciudades más pobladas. Puede, por tanto, afirmarse que los cambios demográficos y migratorios más importantes de la Comunidad ya se han producido y que la futura presión demográfica ejercida sobre los países comunitarios se deberá a factores demográficos extracomunitarios originados en el norte de Africa y este de Europa. Por lo demás, los cambios producidos en Europa oriental, aumentarán la importancia relativa de Berlín, Viena y otras ciudades próximas a estos países. Pero no habrá, sin embargo, migraciones del medio rural al urbano en el Norte y tampoco es probable que en el Sur se produzcan migraciones masivas, como ha venido sucediendo en el pasado.

En cuanto a las tendencias socioeconómicas previsibles en las grandes ciudades europeas, cuatro aspectos esenciales destacan en el horizonte temporal de esta década. En primer lugar, el paro, que continuará concentrándose en determinados barrios de los centros urbanos y en algunos suburbios de la periferia urbana.

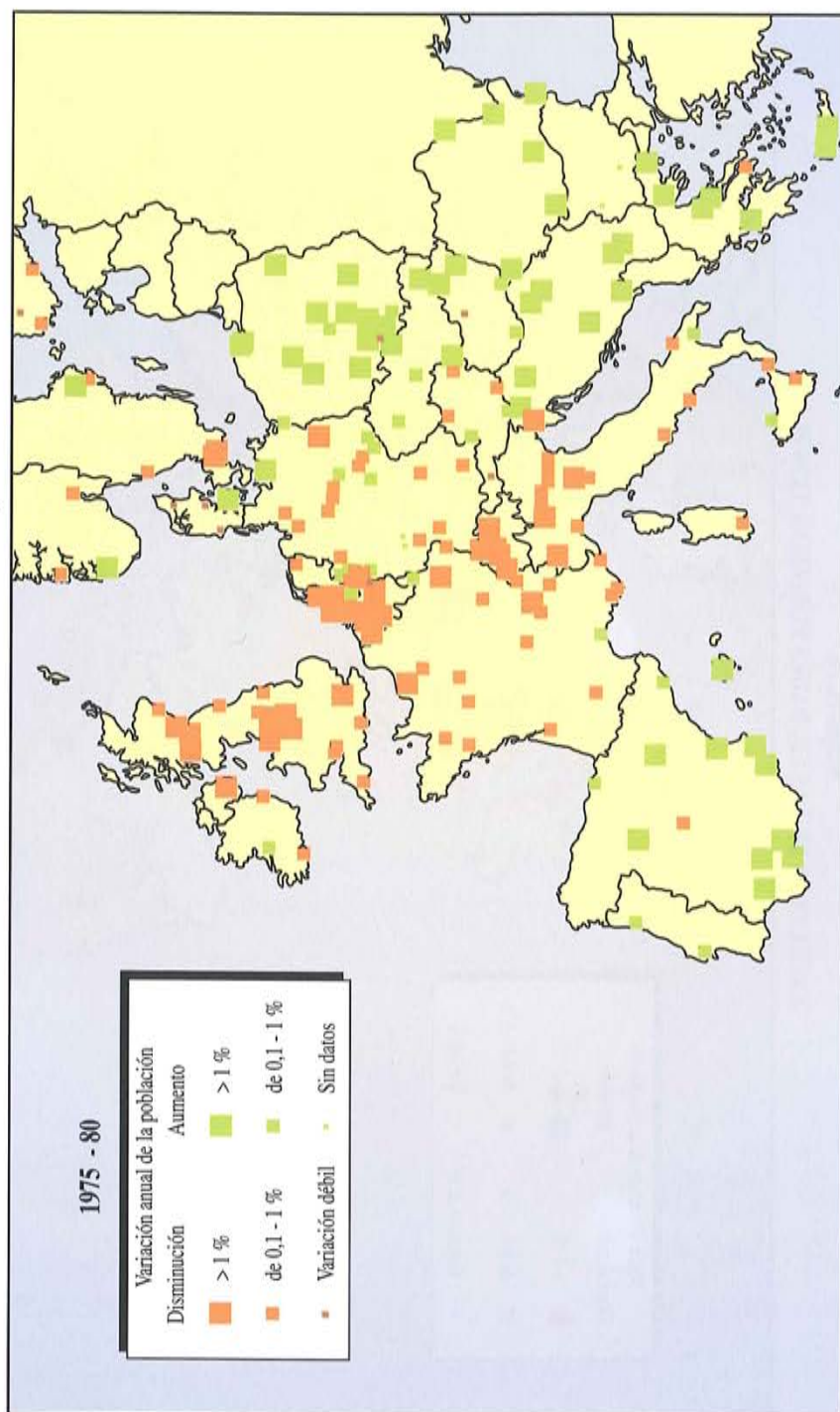
En segundo lugar, las infraestructuras sociales, dentro de las que, en el caso de las ciudades del Norte, las inversiones se orientarán más hacia centros para la tercera edad y

Mapa II.10.
EVOLUCION DE LAS CIUDADES EUROPEAS, 1970-90



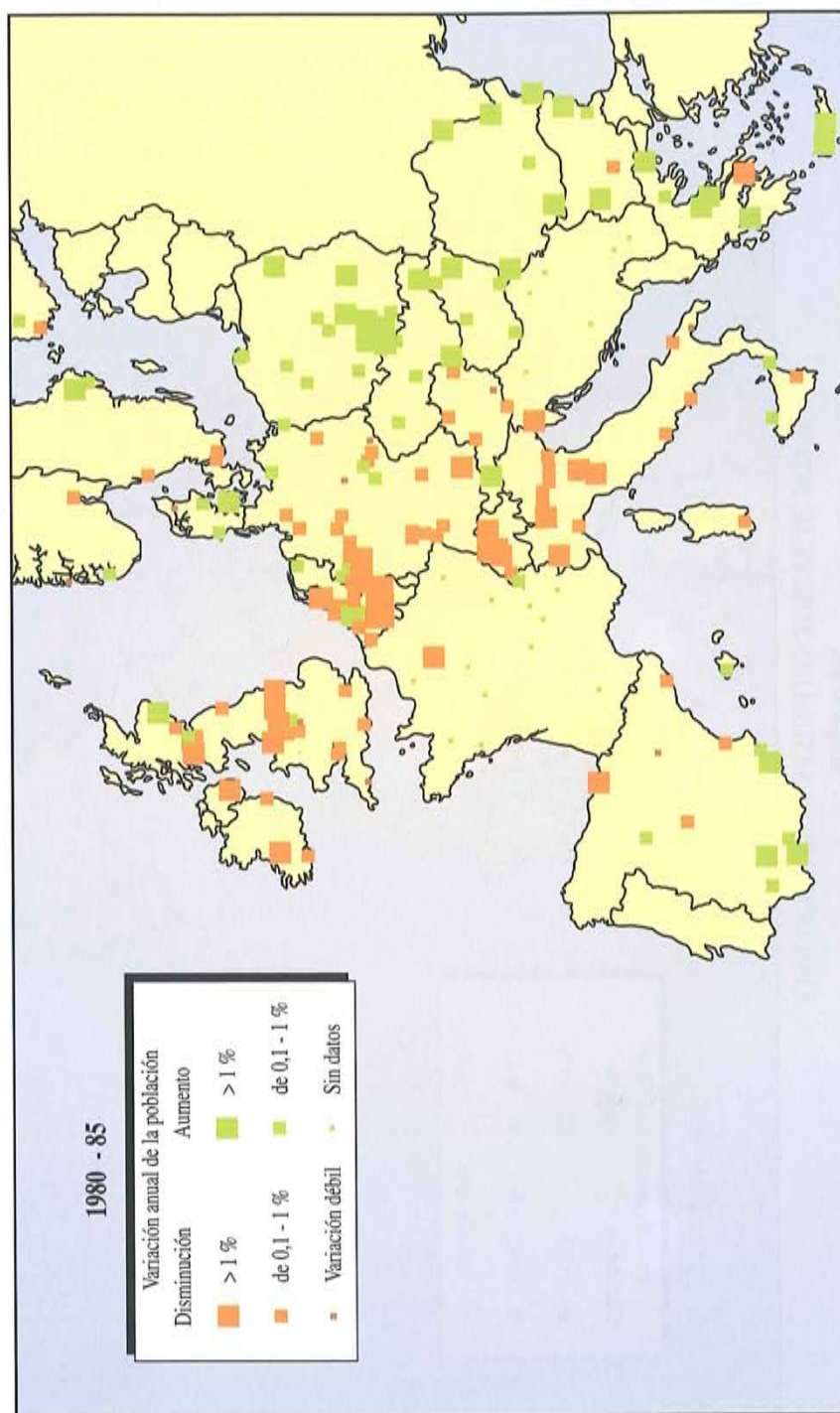
Fuente: LSE, 1990.

Mapa II.10.
EVOLUCION DE LAS CIUDADES EUROPEAS, 1970-90



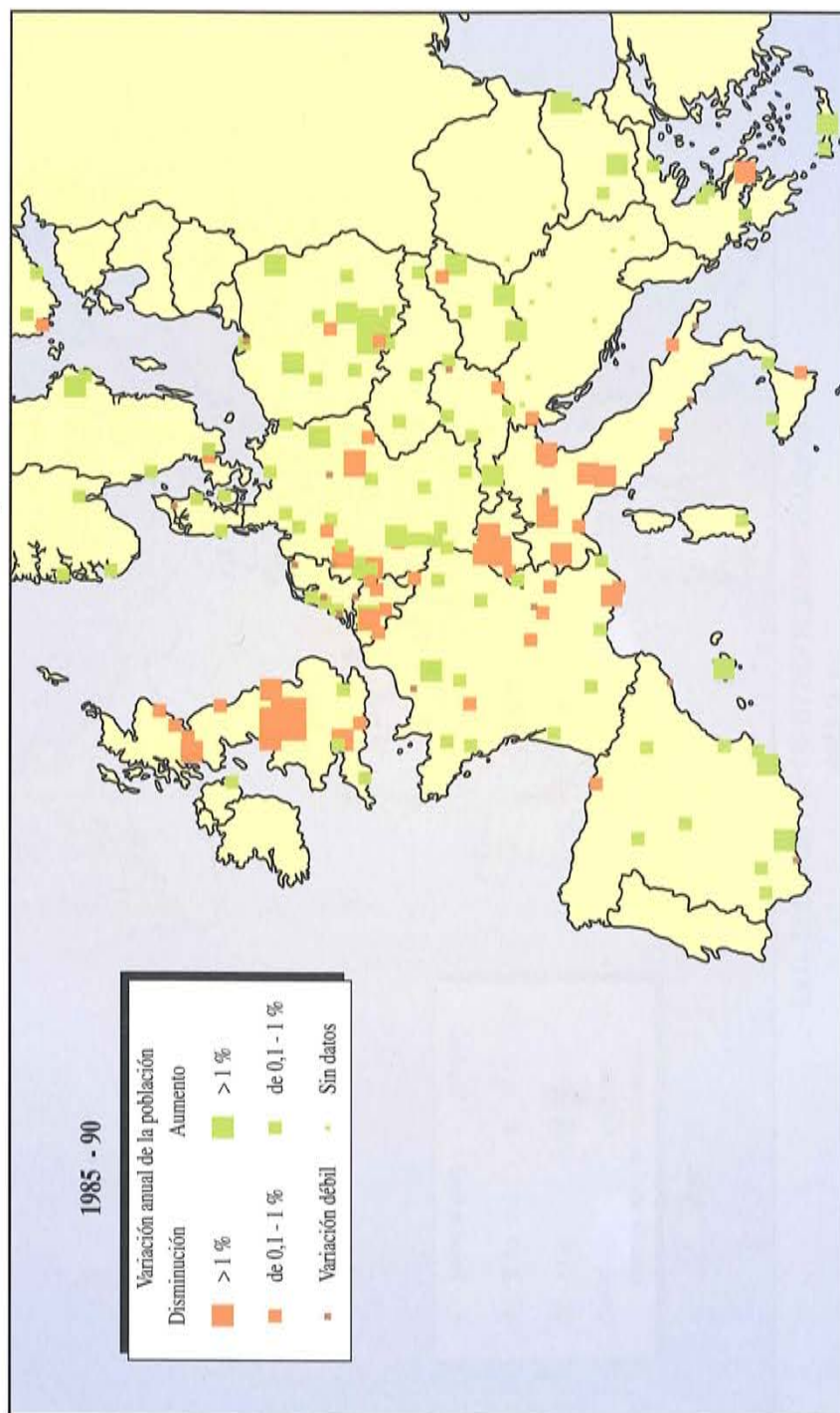
Fuente: LSE, 1990.

Mapa II.10.
EVOLUCION DE LAS CIUDADES EUROPEAS, 1970-90



Fuente: LSE, 1990.

Mapa II.10.
EVOLUCION DE LAS CIUDADES EUROPEAS, 1970-90



Fuente: LSE, 1990.

menos hacia escuelas y guarderías, puesto que la población en esas zonas sigue una tendencia de envejecimiento. Por su lado, en las ciudades meridionales las inversiones cubrirán un abanico más amplio de necesidades, en el que se incluyen todos los anteriores colectivos y también una mayor dotación de centros de enseñanza.

En tercer lugar el transporte de viajeros, puesto que es improbable que a corto plazo los avances en el sector de las telecomunicaciones reduzcan las necesidades de viajes entre ciudades. Es más, un mayor desarrollo urbano, junto con una mayor descentralización territorial de funciones, puede conducir a un crecimiento del número de viajes de negocios y de placer, aumentando la congestión de las ciudades y empeorando el entorno medioambiental.

En cuarto lugar, la permanencia de bolsas de pobreza próximas a áreas prósperas seguirá siendo un factor perturbador de la cohesión social y del eficiente funcionamiento de las ciudades. Los grupos menos favorecidos son con frecuencia excluidos de las oportunidades de formación y empleo, que constituyen condiciones imprescindibles para mejorar su posición social.

Dada la gravedad de estos problemas, las políticas que se aborden en el futuro para solucionarlos requerirán la convergencia de acciones comunitarias, nacionales y locales. La estrategia que se emprenda podría comenzar con el establecimiento de una identidad propia para la ciudad, para, después, mejorar su imagen y tratar de vender sus servicios. Elementos básicos a considerar con posterioridad son: versatilidad de la estructura productiva, comunicaciones eficaces, mano de obra cualificada, calidad de vida y una actitud abierta a la colaboración con el resto de las ciudades.

El factor clave va a residir en lograr una especialización adecuada que permita consolidar un nicho estable, dentro del ambiente general de fuerte concurrencia que se establecerá entre las ciudades, concurrencia que no debe impedir la cooperación entre ellas por medio de redes entrelazadas por intereses compartidos.

Por lo que se refiere a la política comunitaria concreta, en cuanto que plasmada en las acciones contempladas en los Fondos estructurales, debe decirse que, aunque este entorno geográfico no es el campo específico de estos fondos, una parte importante de las inversiones en ellos incluida se efectúa en el medio urbano. Así, el MAC relativo al Objetivo nº 1 incluye acciones para Belfast, Dublín, Lisboa, Oporto, Sevilla, Nápoles, Palermo y Atenas. Por su parte, el MAC para las zonas industriales en declive (Objetivo nº 2) afecta a ciudades como Lille, Bremen, Manchester y Birmingham, así como a importantes secciones de los cinturones industriales de Madrid y Barcelona.

Finalmente, también las acciones de los Objetivos 3 y 4, destinadas a la lucha contra el paro de larga duración y el desempleo de los jóvenes, afectan a las zonas urbanas, ya que precisamente en ellas es donde se manifiestan esos problemas con más intensidad.

II.9. EL FUTURO DE LAS AREAS RURALES

Las regiones rurales de la Comunidad han registrado un descenso lento, pero constante, de su población y, aunque últimamente los movimientos migratorios se han ralentizado mucho, el éxodo rural hacia las ciudades ha continuado. Por otro lado, la política agrícola común se está reorientando hacia una producción menos intensiva que combine la preservación de las explotaciones familiares con la protección del medio ambiente rural. Es preciso, por tanto, que surjan nuevas posibilidades de empleo exteriores al sector, así como desarrollar las telecomunicaciones y el transporte para que las regiones rurales puedan ser emplazamientos atractivos para las empresas.

De acuerdo con el documento "El futuro del medio rural", publicado por la Comunidad Europea, más del 80% de la superficie comunitaria, que comprende del 10 al 20% de la población (hasta el 50% si se consideran los núcleos rurales) es rural, trabajando en la agricultura alrededor del 7% de esa población.

A la hora de abordar el estudio de las áreas rurales, el citado documento establece una tipificación estructurada en los siguientes grupos:

- regiones sometidas a las presiones del desarrollo moderno, próximas a las grandes conurbaciones o fácilmente accesibles a partir de éstas;
- regiones en declive, amenazadas en su supervivencia;
- regiones aisladas y casi despobladas (sobre todo, regiones montañosas e islas pequeñas).

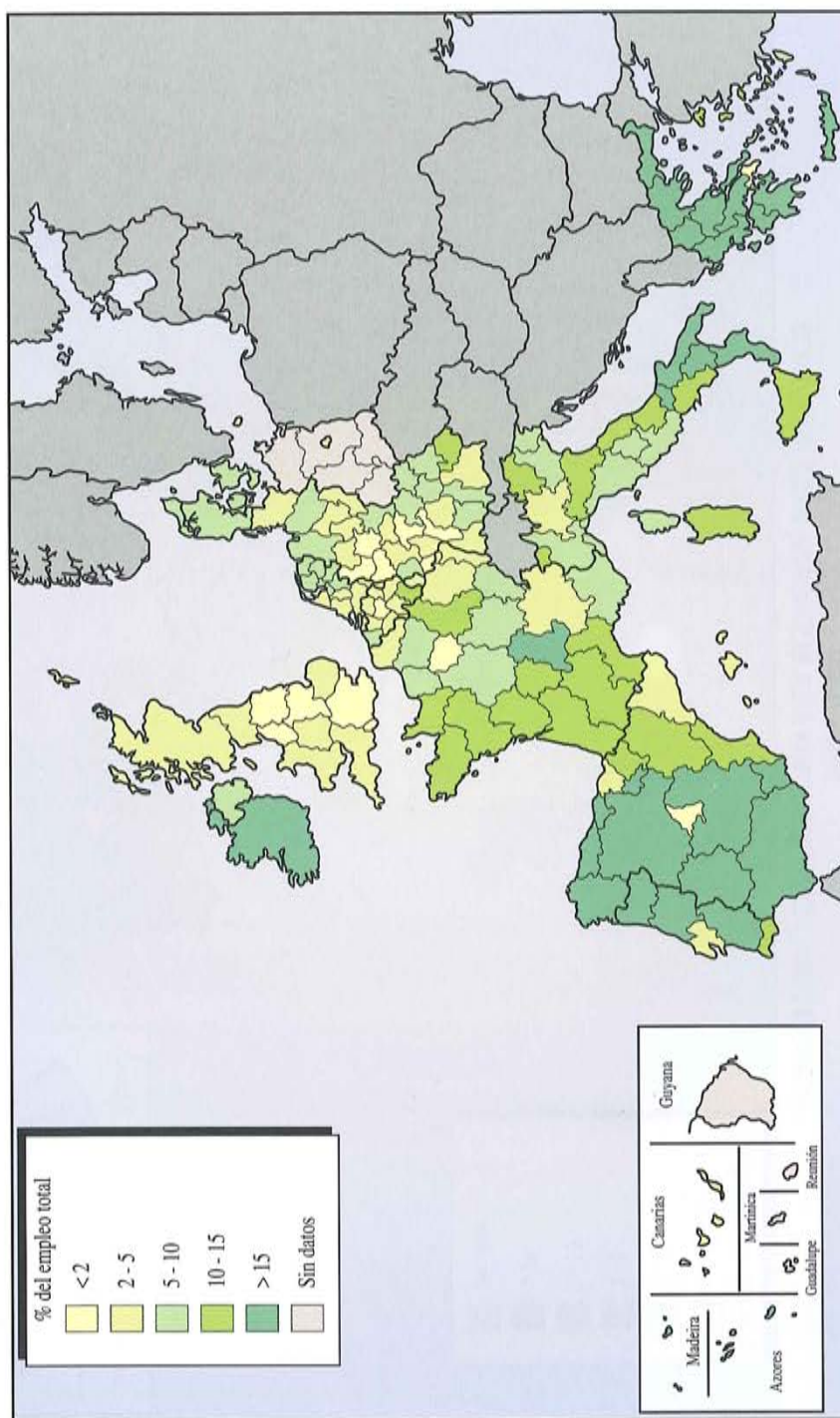
Dentro de esta variada casuística, pueden distinguirse dos grandes grupos: aquellas en las que existe una economía diversificada, con una población creciente y un alto nivel de prosperidad, y aquellas otras con una economía débil y vulnerable, muy dependientes de la agricultura tradicional y con problemas de emigración.

La mayoría de las áreas rurales se encuentra en condiciones relativamente desventajosas en términos de nivel de vida, oportunidades de empleo y acceso a bienes culturales y de ocio.

a) *Cambios del papel de la agricultura en la economía comunitaria*

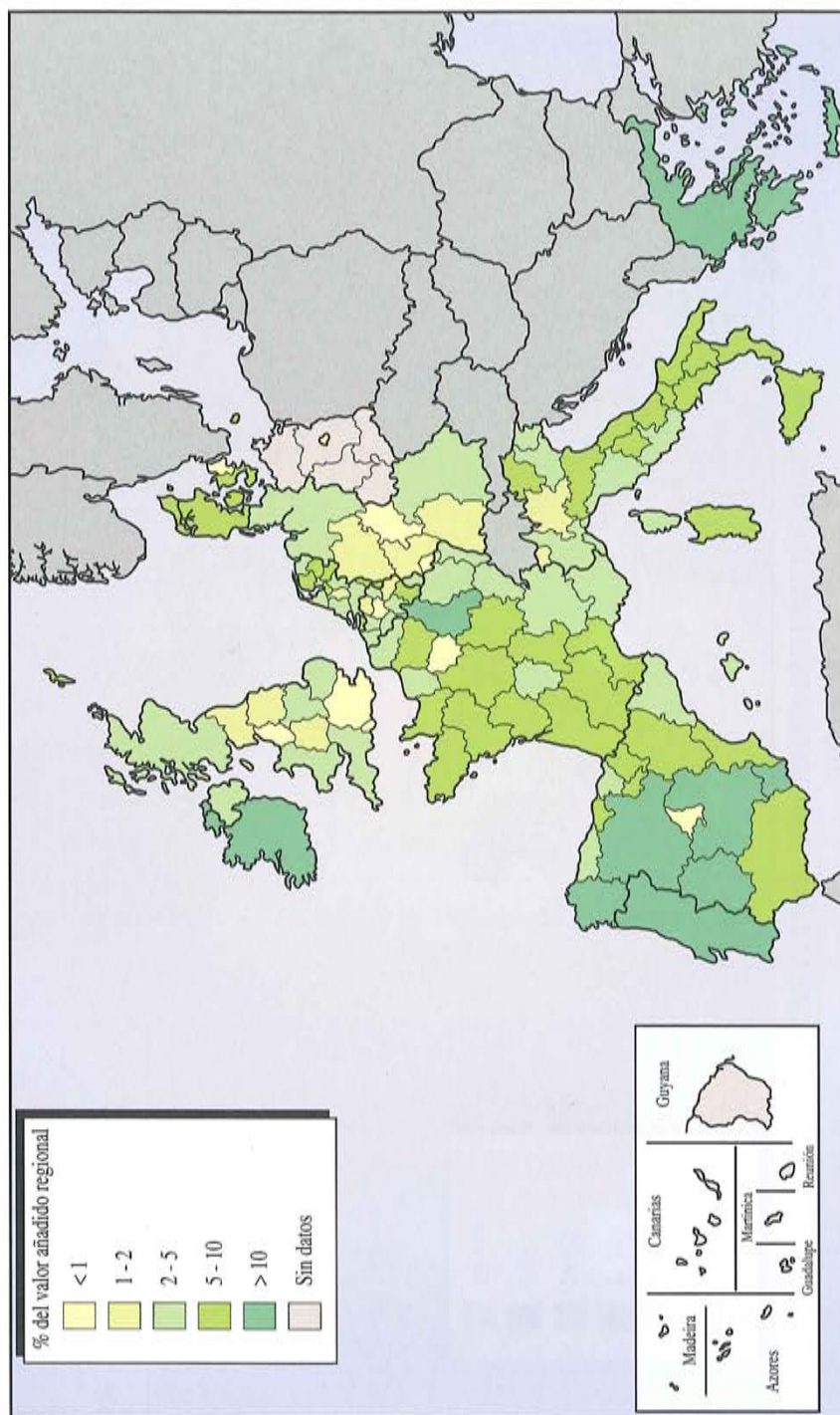
La agricultura ha perdido importancia relativa en el contexto económico de la economía comunitaria, como lo demuestra el que la población ocupada haya pasado del 21% en 1960 a menos del 7% en 1989 y el área agrícola útil se haya reducido de 129 a 127 millones de hectáreas, entre 1977 y 1989. A su vez, la producción agrícola en relación al PIB ha pasado de más de 4% en 1980 al 3% en 1988.

Mapa II.11.
 AGRICULTURA - PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL, 1989



Fuente: EUROSTAT. Base de datos REGIO.

Mapa II.12.
 AGRICULTURA - CONTRIBUCION A LA ECONOMIA REGIONAL, 1987/8

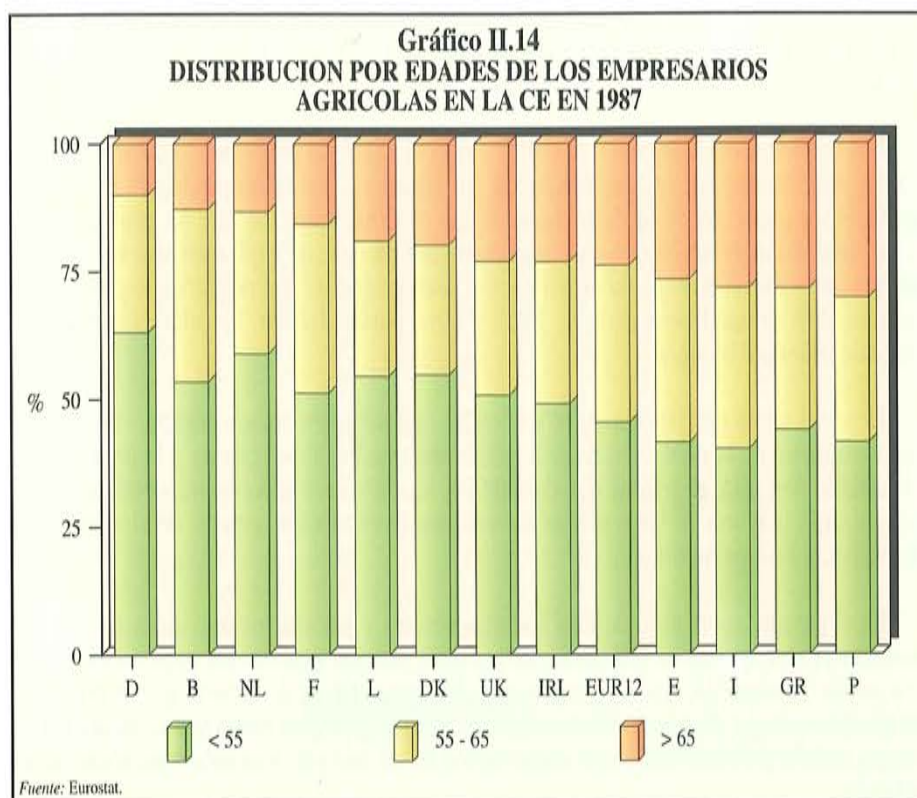


Fuente: EUROSTAT. Base de datos REGIO.

La mayor parte de las regiones agrícolas se localizan en la periferia de la Comunidad, sobre todo en el Mediterráneo, donde se calcula que en el año 2000 se hallará el 75% de la población agrícola de la Comunidad. Dentro de estas regiones existe una gran variedad en los tamaños de las explotaciones, la productividad y las características físicas. Así, la productividad de la tierra varía desde 6.500 Ecu por ha. en Holanda a menos de 1.000 en Irlanda y algunas regiones de España y Francia.

Es preciso subrayar que, aunque la agricultura tiene actualmente menor importancia en términos de empleo y de producción, todavía sigue utilizando el 57% de la superficie comunitaria y ejerce un influencia predominante en la vida rural.

Es difícil predecir el desarrollo de la agricultura y el uso de la tierra en el futuro comunitario, ya que comienza ahora una nueva etapa con la reforma de la PAC. De hecho, a pesar de la restricción de la política de precios, la producción agrícola comunitaria ha crecido desde mediados de los 80 en un 2% anual, mientras que el crecimiento del consumo se ha visto limitado por el estancamiento de la población y el cambio en los gustos de los consumidores. La demanda interna de la producción agrícola no es probable



que crezca, e, incluso, puede disminuir, calculándose que el exceso de tierra cultivada alcance los 10 millones de Has., situación en la que influirá tanto la apertura en los países del Este como los acuerdos arancelarios que, eventualmente, se alcancen en el seno del GATT.

Mientras no aparezcan nuevos mercados para la producción agrícola, es inevitable una caída de la producción, sobre todo en las áreas cerealistas. En consecuencia, es preciso desarrollar las nuevas oportunidades existentes para el uso alternativo de la tierra (desarrollo forestal, turismo, etc.), recurriendo a nuevos métodos de producción no contaminantes que preserven la calidad del medio ambiente.

b) El futuro de las explotaciones agrícolas y su papel en las áreas rurales

A pesar de que, como antes se dijo, se ha producido un declive de la agricultura comunitaria en términos de población ocupada y participación en el PIB, todavía, y sobre todo en los países del Sur, tiene una enorme importancia económica, social, cultural y medioambiental; por ello, las políticas nacionales y comunitarias se orientan a mantener a las familias en esa actividad, en especial cuando existen pocas alternativas.

Las presiones del mercado y la política agrícola han ido produciendo cambios estructurales en el tamaño de las explotaciones. En algunos casos se ha producido un proceso de fusión y aumento de la dimensión de las explotaciones, lo que ha propiciado un aumento del tamaño medio y una disminución del número de explotaciones. En otros, se ha incrementado el trabajo fuera del sector, manteniéndose las pequeñas explotaciones, como ocurre en una buena parte de Italia y otros países del Sur, las islas escocesas y el oeste de Irlanda y Baviera.

Desde el punto de vista demográfico, en las regiones de marcado carácter rural, la tasa de crecimiento de la población ha descendido durante los años ochenta y la población ha envejecido. Por ello, es posible que durante los años noventa la población comience a disminuir en la mayoría de las regiones rurales, con la excepción, quizás, de algunas zonas de Irlanda y Europa meridional.

En el pasado, sobre todo durante los años sesenta y setenta, los movimientos migratorios han producido una despoblación de las áreas rurales, pero en los años recientes este fenómeno ha adquirido mayor complejidad. En conjunto, es de esperar que la población en edad de trabajar disminuya en las regiones rurales al mismo ritmo que la media comunitaria, siendo probablemente este ritmo mayor en las áreas de montaña y las áreas menos pobladas.

c) Creación de posibilidades productivas alternativas

La existencia de oportunidades alternativas fuera de la agricultura es vital para la supervivencia de las explotaciones agropecuarias. Es curioso el hecho de que, para los hombres, las oportunidades de empleos alternativos sean generalmente menores y peor retribuidas que para las mujeres, a causa de la importancia de las tareas relacionadas con el sector terciario. Dentro de este sector, el turismo representa un papel esencial, a pesar de las limitaciones derivadas de su carácter estacional y, con frecuencia, baja retribución comparativa.

A continuación, se exponen algunas áreas de actuación alrededor de las que puede sustentarse una estructura productiva con menor dependencia del sector primario.

– Servicios rurales

Durante los últimos años, la mayor parte del empleo y de la renta en las áreas rurales se ha originado en el sector terciario. La creciente importancia de los servicios en las regiones rurales no sólo se ha limitado a la creación de empleo, sino que también ha contribuido al aumento del nivel de vida y al crecimiento económico de estas regiones. Con todo, existe una baja calidad en la oferta de servicios en las regiones rurales, debido a la baja densidad demográfica, insuficiencia de infraestructuras, costes elevados y mediocridad del transporte y las comunicaciones. Contrariamente, los servicios han tendido a concentrarse en las ciudades y pueblos de mayor tamaño, buscando una mayor racionalización.

– Servicios a las empresas y a los consumidores

Los servicios a las empresas se han concentrado en las ciudades más grandes y, a pesar de que su ámbito puede extenderse en el futuro, la probabilidad de un impacto apreciable en el empleo de las áreas rurales es escasa, sobre todo si en estas áreas no existen buenas infraestructuras, niveles altos en la formación profesional y proximidad a los principales mercados.

Por regla general, las perspectivas de empleos suplementarios relacionados con los servicios a las empresas hasta el año 2000 dependerán del crecimiento de las empresas destinatarias de estos servicios, por lo que, excepto en los casos de condiciones favorables para el sector turístico, el futuro es más prometedor para las áreas rurales próximas a los grandes mercados y a las grandes ciudades.

Los servicios a los consumidores son otra de las fuentes importantes de empleo en las zonas rurales; la localización de estos servicios y de los empleos asociados a ellos depende de la situación geográfica, de la densidad de la población y de la prosperidad relativa de las distintas áreas. Cuando el turismo no exista o sea poco importante, los servicios de consumo se establecerán, muy probablemente, allí donde el resto de las actividades eco-

nómicas se concentren. Por esta razón el desarrollo del turismo puede tener extraordinaria importancia para las perspectivas de empleo de las áreas rurales.

– El turismo en las áreas rurales

El favorable impacto del turismo en las áreas rurales dependerá en gran medida de que existan las estructuras administrativas y las políticas de desarrollo turístico adecuadas, convenientemente integradas con programas de mejora del medio ambiente y de desarrollo cultural, factores imprescindibles en la actualidad para atraer la demanda turística.

Debe tenerse en cuenta que los efectos positivos del turismo son a veces limitados por la escasa participación de la población local en el desarrollo del mismo, los bajos salarios y la elevada estacionalidad. Además, un desarrollo incontrolado del fenómeno turístico puede tener efectos perjudiciales sobre el medio ambiente y el paisaje.

– Las nuevas tecnologías y los transportes en las áreas rurales

Las nuevas tecnologías mejorarán el acceso de la administración regional y local a la información y a los servicios públicos locales. En el turismo local tienen aplicaciones potenciales muy variadas y en el campo de la agricultura pueden ofrecer modelos de gestión útiles para la toma de decisiones técnicas y económicas, la mejora de las operaciones y registros contables y el acceso a la información y a las previsiones relativas a los mercados. En este sentido, la mejora del acceso a los servicios bancarios y financieros beneficiaría directamente a las pequeñas empresas rurales, a la vez que la informática les permitirá competir mejor con las empresas situadas en las zonas urbanas.

– Protección del medio ambiente

La agricultura continua siendo un factor importante, no sólo por razones económicas, sino también como agente básico para la preservación del medio ambiente y el paisaje. El deterioro medioambiental es importante en las explotaciones intensivas de Holanda, Dinamarca, norte de Alemania y en ciertas partes de Francia y el sur de Inglaterra. Por ello, en algunos países se han instrumentado acciones tendentes a estimular ciertas formas de agricultura tradicional que preserven el medio natural –reducción de la intensidad de cultivos, plantación de árboles, mantenimiento de construcciones tradicionales, etc.– en determinadas áreas denominadas “medioambientalmente sensibles”.

Es preciso que los incentivos para la protección del entorno natural, que crecerán en el futuro, no se concentren solamente en los países y regiones más ricos, donde el interés político en materia de medio ambiente está más desarrollado y puede traducirse más fácilmente en dotaciones presupuestarias nacionales o regionales.

d) *El caso de las regiones altas y de montaña*

Alrededor del 28% de la Comunidad (más de 650.000 km²) está constituido por regiones de elevada altitud media y de montaña; en ellas viven permanentemente alrededor de 25 millones de personas, es decir, el 7,5% de la población comunitaria. La densidad media de la población es de 42 habitantes/km², cifra que puede descender en las zonas de montaña de las áreas periféricas a 2 o 3 habitantes/km².

Aunque existe una gran variedad de regiones altas o de montaña, pueden apuntarse en todas ellas los siguientes rasgos comunes: una geografía física adversa; un desequilibrio espacial caracterizado por la escasa integración económica con las zonas bajas; una exigua base económica, excesivamente dependiente de la agricultura; y una riqueza y, a la vez, vulnerabilidad del entorno natural.

En conjunto, estos factores determinan un escaso desarrollo económico y un bajo nivel de vida. Se ha estimado que en la mitad de las cuarenta regiones en las que al menos el 50% de la superficie puede considerarse alta o de montaña, el índice de desarrollo económico se halla entre el 37 y el 75% de la media comunitaria.

No obstante, existen diferencias considerables entre ellas, lo que condiciona una distinta posición de partida para afrontar los procesos de despegue económico. En este sentido, se pueden distinguir tres grupos: las que tienen una situación periférica extrema, las desarrolladas y las de tipo intermedio.

Entre las regiones montañosas con una situación periférica extrema se incluye el norte de Escocia, las zonas altas de Grecia (Epiro y Tracia) y del sur de Italia, el norte de Portugal y, en España, la Sierra de Gredos y el oeste de la cadena cantábrica. Estas regiones, alejadas de los centros económicos, están mal comunicadas y la falta de perspectivas económicas ha inducido a su abandono, con las consiguientes secuelas negativas sobre la ecología.

Las regiones altas de tipo intermedio comprenden los Pirineos, el Macizo Central francés, los Vosgos, las tierras altas de Inglaterra, País de Gales y sur de Escocia, la Sierra Nevada española, el Horz y el Frankenwald. En ellas, aunque persisten ciertas desventajas naturales, la situación geográfica abre favorables perspectivas de desarrollo económico ligadas, sobre todo, al turismo.

Las regiones altas desarrolladas están situadas en los principales ejes de desarrollo europeo o cerca de los grandes centros de actividad económica. En estas regiones (la mayor parte de los Alpes y las tierras altas del oeste de Alemania), las ventajas de su situación geográfica han superado los inconvenientes derivados de su topografía.

II.10. EL NUEVO PAPEL DE LAS CIUDADES Y REGIONES FRONTERIZAS

Las regiones fronterizas se encuentran en el grupo de las menos favorecidas de la Comunidad, no sólo a causa de su situación periférica, sino por las limitaciones que supone la yuxtaposición de sistemas jurídicos y administrativos diferentes, unida a las deficiencias en los sistemas de comunicaciones. Por ello, y a pesar de que el reforzamiento de la integración hará perder importancia a las fronteras interiores, existe el riesgo de que las regiones fronterizas con terceros países acentúen su carácter periférico, cuando, además, son las más afectadas por las relaciones con los países de la AELE y de Europa Central y Oriental.

a) *Geografía económica de las áreas fronterizas*

La Comunidad tiene casi 10.000 Km. de fronteras, de las que el 60% son intracomunitarias. Las áreas fronterizas suponen un 15% de la superficie comunitaria y alrededor del 50% de su población.

Estas áreas difieren notablemente en características físicas, económicas, culturales y lingüísticas, pudiendo distinguirse las del sur (Portugal-España, España-Francia, Italia-Suiza y Grecia con Bulgaria, Yugoslavia, Albania y Turquía), por su carácter montañoso, su baja densidad de población y economías atrasadas; por su parte, las del Norte (Alemania con Bélgica, Holanda, Francia y Dinamarca e Italia con Suiza y Austria) poseen economías desarrolladas y bien integradas. Las fronteras con los países del Este, salvo los casos citados de Grecia, no ofrecen dificultades orográficas pero sí barreras lingüísticas y culturales y fuertes diferencias económicas.

La mayor parte de las fronteras actuales fueron establecidas hace más de cien años y su existencia ha configurado el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas. En un estudio encargado por la Comisión en 1990 y titulado "Cooperation between border regions for local and regional development", se enjuician las posibles causas que configuran un panorama negativo para las áreas fronterizas. Entre ellas se destacan las siguientes:

- su ubicación periférica las ha aislado de los principales centros de decisión y de actividad económica;
- sus centros comerciales han estado separados de sus "hinterlands" naturales;
- han tenido menos dotación de infraestructuras, por estar en los extremos de las redes de transporte y comunicaciones nacionales respectivas;
- en muchos casos, sobre todo en las regiones periféricas transfronterizas, la dotación de recursos es escasa y los servicios sociales y empresariales están poco desarrollados;
- las diferencias de tipo administrativo, legal, social y cultural han impedido la cooperación y comunicación entre las áreas de uno y otro lado de las fronteras.

La combinación de estos factores ha dado lugar a menores niveles de renta per cápita y más altas tasas de desempleo en las regiones fronterizas. Los efectos negativos han sido más acusados en las áreas más pobres, sobre todo en Portugal, Irlanda y Grecia. En estos tres países el PIB por habitante (excepto la región de Kavala, en Grecia) está entre el 40 y el 65% de la media comunitaria.

b) *Factores determinantes del futuro desarrollo de las áreas fronterizas internas de la Comunidad*

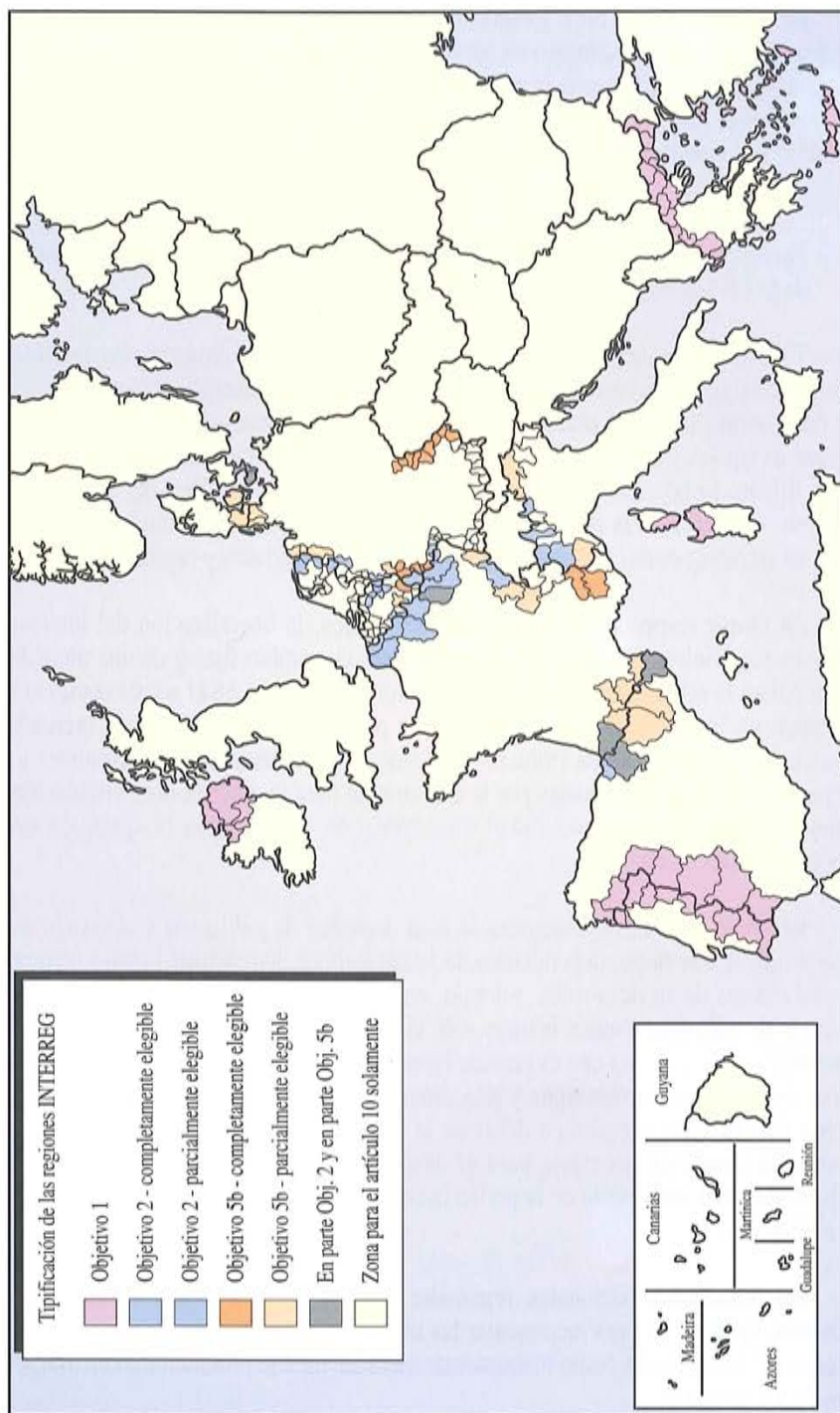
Todo parece indicar que la situación de las regiones y ciudades fronterizas internas mejorará significativamente en los próximos diez años, como consecuencia de la integración económica de la Comunidad, la inversión en infraestructuras y la supresión de las barreras legales y administrativas. Ciudades como Lille, Maastricht, Enschede, Estrasburgo, Bilbao, Londonderry y Vigo pueden constituirse en núcleos de "hinterlands" más extensos, a causa de la progresiva integración económica de la Comunidad, las inversiones en infraestructuras y la mayor cooperación entre ciudades y regiones.

En lo que respecta a la integración económica, la liberalización del intercambio de bienes y servicios y el establecimiento de tasas de cambio fijas y de una moneda común estimulará la actividad económica de estas regiones que, si en el actual contexto nacional ocupan un lugar periférico, pasarán a una posición más central en el mercado único, como ha ocurrido con las fronteras occidentales de Alemania y las comunas a Italia y Francia. Las medidas tomadas por la Comunidad para facilitar la libre circulación de personas incrementarán la movilidad transfronteriza y permitirán la aparición de nuevas oportunidades de empleo.

Respecto a las infraestructuras, la baja densidad de población y el escaso desarrollo económico, con fuerte dependencia de la agricultura, han actuado como factores desincentivadores de su desarrollo. Además, en muchas de estas áreas existe una fuerte presencia de industrias contaminantes y de ciertos sectores tradicionales con problemas de supervivencia, a la vez que es patente la insuficiencia de servicios, como educación, formación, sanidad, energía, agua y telecomunicaciones. Todo ello ha supuesto la perpetuación de una base económica débil en la que la provisión de infraestructuras aparece como la condición necesaria para el despegue, sobre todo en el caso de las regiones fronterizas del sur y oeste de la periferia comunitaria, que es donde mayores deficiencias se observan.

Las autoridades nacionales, regionales y locales deberán hacer un esfuerzo especial durante los años 90 para incrementar las inversiones en infraestructuras y la provisión de servicios públicos, así como instrumentar medidas para la promoción industrial y la mejora de los servicios.

Mapa II.13.
LAS REGIONES FRONTERIZAS DE LA COMUNIDAD



Fuente: CCE.

Desde el punto de vista comunitario, la mejora de las áreas fronterizas tiene una especial significación, ya que suponen un impedimento para la integración del espacio económico y físico. Por ello, las medidas comunitarias ya existentes (Programa INTERREG) y las adoptadas a los niveles nacional, regional y local se mantendrán durante los años 90, con el fin de que hacia el año 2000 la situación de las regiones fronterizas mejore significativamente. En este marco se inscriben las iniciativas comunitarias (Programas INTERREG y LACE), así como los planes de inversiones de gran envergadura acometidos por los países miembros en las regiones fronterizas: transportes y comunicaciones (España, Portugal, Francia, Irlanda); industria (Francia/Bélgica/Luxemburgo); turismo (Irlanda, Francia/España y Francia/Italia); y de protección medioambiental y tratamiento de residuos (Francia/España e Irlanda/Irlanda del Norte).

En lo que respecta a los aspectos legales, institucionales y administrativos, la cooperación entre las regiones fronterizas sólo será posible si se homogeneizan y aproximan los dispositivos jurídicos, administrativos e institucionales. Con ese objetivo, desde principios de 1980, y bajo el impulso de la Comisión, el Consejo de Europa y la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas han emprendido una serie de iniciativas, entre las que se incluye la formación de grupos de decisión entre las autoridades locales y/o regionales para el intercambio de información, singularmente en los casos de las fronteras entre España y Portugal, España y Francia y esta última e Italia.

c) Perspectivas de las regiones fronterizas exteriores

En este apartado el futuro aparece más problemático, puesto que no se sabe con certeza si a finales de la década estarán dentro de la Comunidad Austria y Suecia, aunque es probable que éste sea el caso. De todas formas, al final de los años 90 posiblemente la Comunidad cuente con nuevas fronteras.

Los problemas de estas regiones son los mismos que los de las áreas fronterizas intra-comunitarias, pero en un grado mucho mayor, ya que la integración de los de un lado de la frontera con los del otro es mucho más difícil, dado que las diferencias en la dotación de equipamientos y servicios públicos son mucho mayores y muchas de estas áreas fronterizas son periféricas en sus respectivos países. Por otra parte, es de esperar que, ante la existencia de estructuras culturales, etnias y lenguas afines, la inmigración de los países del Este de Europa se ubique, al menos inicialmente, en esas regiones (norte de Grecia, sur y nordeste de Italia, Austria y Alemania), de las cuales, las del norte de Grecia y sur de Italia son las peor dotadas, aunque estos movimientos también pueden resultar problemáticos para ciudades como Berlín, Trieste, Viena o Graz. En concreto, Grecia e Italia se ven particularmente afectadas por los problemas de Yugoslavia y los flujos migratorios procedentes de Albania.

También debe tenerse en cuenta que aumentará significativamente el número de trabajadores que, viviendo fuera de la CE, entran a trabajar cada día en territorio comunitario, lo cual hará necesaria la creación de servicios públicos y equipamientos para esta población adicional.

La degradación medioambiental es otro de los problemas con los que deberán enfrentarse las actuales regiones fronterizas y las que probablemente existan en la presente década, a causa, muchas veces, de prácticas agrícolas e industriales realizadas al otro lado de la frontera. Para ello, será preciso intensificar la colaboración entre las autoridades locales y regionales a ambos lados de las fronteras comunitarias. Así, la planificación conjunta de los sistemas de transportes y comunicaciones constituye una necesidad para lograr un aprovechamiento conveniente de los beneficios derivados de la intensificación de los intercambios comerciales.

Todo lo anterior revela que las áreas fronterizas externas se enfrentarán en la actual década a desafíos muy importantes a la hora de abordar una adecuada planificación económica y física, si bien el mayor conocimiento de las circunstancias y condiciones existentes al otro lado de las fronteras les ofrece nuevas oportunidades para aumentar su área de influencia.

La problemática de las regiones fronterizas exteriores exige acciones específicas de la Comunidad, de los Estados miembros y de los Entes regionales y locales para hacer frente a los graves problemas con los que se enfrentan. De acuerdo con las líneas de acción propuestas por el Documento que se comenta, estas acciones deberán articularse en tres grandes ejes:

- inversiones substanciales en infraestructuras y equipamientos industriales, incluyendo medidas especiales para resolver los problemas medioambientales a ambos lados de las fronteras;
- un programa de cooperación transfronteriza que rentabilice las ventajas de una planificación geográfica y económica coordinada y un aprovechamiento común de los servicios y equipamientos públicos;
- una cooperación estrecha encaminada a la gestión de la inmigración y de los flujos de trabajadores transfronterizos.

En lo relativo a las fronteras exteriores, la gravedad de los problemas exige que la Comunidad comprometa su presupuesto de relaciones exteriores para promover acciones al otro lado de las fronteras, siempre que se dé, por parte de los terceros países, una prioridad a las actuaciones dirigidas a resolver estos problemas.

II.11. LAS ZONAS COSTERAS Y LAS ISLAS

Uno de los activos naturales más importantes y, a la vez, más frágiles de la Comunidad son las zonas costeras, zonas que precisamente en muchas regiones constituyen un factor clave de su potencial de desarrollo. El gran atractivo de estas áreas hace que las nuevas construcciones residenciales, comerciales y turísticas compitan por la obtención de una superficie de tierra limitada situada junto a la costa, lo que supone una amenaza cada vez mayor para el medio ambiente.

Las islas de la Comunidad, por su parte, comparten algunos de los problemas de las zonas costeras, destacando entre ellos la necesidad de reducir el exceso de capacidad de la flota pesquera, lo que requiere nuevos esfuerzos para fomentar la diversificación económica. Además, su tamaño, generalmente pequeño, y el aislamiento geográfico son obstáculos importantes que se han de superar para fomentar el desarrollo económico. Para que la ubicación de nuevas empresas en zonas lejanas resulte viable, es sumamente importante potenciar el desarrollo de los transportes y de las modernas tecnologías en el campo de las telecomunicaciones.

II.11.1. LOS CRECIENTES PROBLEMAS DE LAS ZONAS COSTERAS

a) *Fuerte concentración de población*

El litoral comunitario, con una longitud aproximada de 58.000 kilómetros (excluidos los de las islas griegas y los mares interiores de Dinamarca), se halla desigualmente repartido entre los Estados miembros y presenta grandes variaciones tanto desde el punto de vista de la densidad de población como del tipo de actividad económica. Su elevada densidad de población y el uso intensivo del suelo, bien sea por motivos económicos o porque la zona resulta atractiva para los turistas, suponen a menudo una presión excesiva para el medio ambiente marino y terrestre.

Por lo que se refiere a las pautas de los asentamientos humanos, hay que destacar que el grado de urbanización de la costa es muy superior a la media, hasta el punto de que, mientras que las zonas urbanas representan un 2% del suelo comunitario, suponen un 8% del suelo incluido en una franja de 5 kilómetros de anchura, paralela a la costa. Esta cifra, no obstante, engloba situaciones muy diferentes. Así, por ejemplo, cerca del 35% de la población española se concentra a lo largo de la costa en un área que sólo representa el 7% de la superficie total. Asimismo, en algunas regiones de España, Portugal y del Mediterráneo francés e italiano la proporción es incluso superior: por ejemplo, el 75% de la población de Provenza-Costa Azul vive en los distritos costeros. El dina-

mismo de estas zonas hace que las tasas de crecimiento de la población sean, en general, más altas que en las regiones interiores, alcanzando en los casos de las zonas costeras mediterráneas de Francia y España un valor aproximadamente tres veces mayor que la media comunitaria.

La fuerte concentración humana en las costas es acentuada por la elevada dimensión del fenómeno turístico. A pesar de las posibilidades turísticas de otros medios geográficos, la costa sigue siendo el destino primordial de los turistas. En concreto, las costas del sur de la Comunidad son las que se enfrentan a condiciones más extremas. La enorme presión soportada por la rivera mediterránea de la Comunidad se agrava por la fuerte estacionalidad de la demanda, que provoca que la población estival del Mediterráneo sea veinte veces mayor que el número de residentes permanentes y en algunas áreas pueda llegar a serlo cien veces. La capacidad de las infraestructuras e instalaciones locales de las zonas costeras no basta para atender las necesidades que surgen en los picos de la demanda turística.

b) Riqueza y vulnerabilidad de estas zonas

Casi la tercera parte de los biotopos importantes de la Comunidad se sitúan en las zonas costeras. Esta es la razón por la cual los Estados miembros se han venido esforzando por asegurar la protección de lo que se considera la parte más importante de su patrimonio natural y, posiblemente, la más vulnerable.

Sin embargo, a pesar de las medidas adoptadas para la preservación de estas zonas, la extensión de las áreas naturales costeras se está reduciendo. Según los resultados de un análisis realizado recientemente en Francia, el 15% de las zonas naturales costeras ha desaparecido desde 1976 y este proceso se mantiene a un ritmo de un 1% anual. Las marismas costeras, que desempeñan una función vital en el mantenimiento de la diversidad biológica, han sufrido una disminución considerable en los últimos cien años, sobre todo, debido a las obras de drenaje.

Los principales problemas de contaminación marina se localizan, sobre todo, en los grandes estuarios y ensenadas, donde la combinación de distintos agentes contaminantes produce un enorme daño ecológico y económico. La eutrofización y la presencia de aguas residuales y otros desperdicios orgánicos afecta negativamente a las industrias pesquera y turística. La excesiva concentración de actividades constituye, también, un importante agente de erosión costera, sobre todo para las zonas de playa. Se calcula que más de 5.200 kilómetros de playas comunitarias —el 10% del litoral— están sometidas a los efectos de la erosión, siendo este problema especialmente importante en el Mediterráneo.

II.11.2. EL FUTURO DE LAS ZONAS COSTERAS

Desde el punto de vista demográfico, el rápido crecimiento de la población que reside en las zonas costeras se mantendrá en el futuro, especialmente en las regiones mediterráneas, donde los flujos desde el interior hacia la costa aumentarán en los próximos diez años. Este tipo de movimientos será posiblemente más pronunciado en el este y norte de Grecia y en la zona occidental del Mediterráneo comprendida entre el Languedoc-Rosellón y Andalucía. Por otra parte, el envejecimiento general de la población europea también se dejará sentir en las regiones costeras, debido al atractivo que éstas presentan para los jubilados.

En cuanto a la actividad económica, todo apunta a que en los próximos 10 años el turismo continuará su rápido crecimiento en las costas, debido a los incrementos de la movilidad y del nivel de vida general de la población y al aumento de los jubilados. Existen previsiones de que, para el año 2000, la zona mediterránea albergará un número de turistas comprendido entre 140 y 180 millones, dependiendo de la tasa de crecimiento económico que haya tenido lugar. La simple dimensión de las cifras y la estacionalidad de la demanda turística constituyen un reto para las administraciones implicadas, en cuanto a la provisión de infraestructuras y equipamientos capaces de mantener niveles de calidad adecuados.

Por otra parte, la importancia social y económica de la pesca y de la acuicultura a escala regional viene determinada por la distribución geográfica de los bancos de peces y por las tradiciones pesqueras. En regiones costeras donde las oportunidades de diversificación económica son pocas o inexistentes la dependencia de la pesca es mayor. Para muchas islas y regiones costeras tal dependencia es un factor decisivo, tanto desde el punto de vista social como económico, y merece, por ello, especial atención.

El panorama antes descrito –auge de la expansión urbana, desarrollo turístico y atracción ejercida por la costa sobre la industria y el comercio– tendrán repercusiones de distinto grado, aunque, necesariamente, todas implicarán un aumento de presión sobre el medio ambiente, sobre todo en el Mediterráneo. La existencia de agua dulce para usos domésticos, industriales y agrarios podría convertirse en un importante problema antes del año 2000, especialmente en Grecia, España, Italia y el sur de Francia, al disminuir las reservas de agua subterránea a un ritmo superior al de reposición.

En cuanto a las fuentes de contaminación, si bien la originada en la industria pesada (acero, minería, refino, etc.) no crecerá mucho, la procedente de las grandes aglomeraciones humanas, relacionada con el auge urbano y el fenómeno turístico, constituirá un factor contaminante de primer orden, al actuar combinadamente los efectos nocivos de una mayor generación de residuos, un mayor consumo de agua y una eutrofización de las aguas. Como contrapeso de este sombrío panorama, algunos estudios sociológicos indican que la opinión

pública, favorable cada vez más a la preservación del medio ambiente, desempeñará una importante función correctora de estas tendencias en los próximos años. Ahora bien, es probable que, como respuesta a esta presión social, uno de los principales instrumentos de intervención, la adquisición y declaración de zonas de belleza cultural y natural, se aplique cada vez con mayor intensidad.

Como conclusión, puede decirse que las limitaciones tanto de espacio físico disponible como de vulnerabilidad del ecosistema configuran un escenario a medio plazo para las áreas costeras en el que disminuirá su capacidad para absorber el impacto de un desarrollo sostenido. En este sentido, la política a adoptar habrá de ser especialmente rigurosa en la costa mediterránea, donde la vertiente puramente normativa deberá ser complementada por la canalización de amplios recursos económicos y "know how". Asimismo, es preciso un adecuado manejo de determinadas políticas compensatorias, sobre todo a la vista de que el atractivo de las zonas costeras a menudo repercute de manera negativa en el desarrollo económico de las regiones limítrofes del interior, enfrentadas al peligro de un desdoblamiento progresivo.

Complementariamente, la búsqueda de alternativas apropiadas a las actividades pesqueras tradicionales revestirá la máxima importancia en las regiones que se enfrentan a la reducción de su flota. En este sentido, la acuicultura constituye una actividad que podría revestir especial relevancia, al amparo de los Programas Regionales, por su capacidad para crear empleo. La política comunitaria de incentivos para el cultivo de peces marinos o de agua dulce, mariscos y moluscos contribuirá a crear una mayor oferta de productos de la pesca, así como a reducir el déficit de la balanza comercial, que en este capítulo es crónico.

II.11.3. PROBLEMAS DE INTEGRACION DE LAS ISLAS

Existen en la Comunidad unas 400 islas habitadas que presentan una variada casuística, atendiendo al tamaño, población y situación. La mayoría de ellas se halla geográficamente muy alejada de los centros económicos, lo que dificulta su desarrollo económico y presenta, en comparación con las regiones continentales, importantes problemas relacionados con el transporte, las comunicaciones y el abastecimiento de energía.

a) El contexto geográfico

Con una extensión global de unos 120.000 km², es decir, algo más del 5% del total de la Comunidad, solamente una decena de islas supera los 500 km² de superficie, no alcanzando la mayoría los 50. Las islas representan el 19% de la superficie de Grecia, el 17% de la de Italia, el 4,5% de la del Reino Unido, el 3,5% de la de Portugal y menos del 2,5% de la de los demás Estados miembros.

La población global de las islas asciende a unos 13 millones de personas, un 4% del total, proporción que oscila entre algo más del 14%, en el caso de Grecia y el 12%, en el de Italia, a menos del 3%, en los de Dinamarca, el Reino Unido y Francia. La densidad de población media se aproxima a los 100 habitantes por km², frente a los 140 de promedio comunitario. De las 400 islas comunitarias, sólo 21 tienen más de 50.000 habitantes; dos tienen una población superior a un millón (Sicilia y Cerdeña), cinco sobrepasan los 500.000 (Gran Canaria y Tenerife, Reunión, Mallorca y Creta) y otras ocho superan los 100.000. Una característica común a todas es la importancia del turismo y, por consiguiente, la oscilación que registra la población a lo largo del año, aspecto éste que reviste especial importancia en el caso de las islas menores.

Los problemas relacionados con el aprovisionamiento y administración de los recursos hidráulicos son especialmente agudos en muchas islas, debido a la naturaleza rocosa del suelo y al elevado coste de los procesos de desalinización. Esto, no sólo tiene consecuencias para el desarrollo del turismo, sino también para la salud de los habitantes y la producción agraria, y ello hasta el punto de que en algunas islas se ha abandonado totalmente el regadío.

Los ecosistemas de las islas son muy diferentes a los del continente, debido, esencialmente, a su reducido tamaño. En ellos, incluso los más leves cambios tienen importantes repercusiones. En las islas, el medio ambiente sufre continuamente el impacto de la introducción de agentes y materias extrañas –a través del turismo, principalmente–, de los cambios en el mar originados por la contaminación y de la utilización del suelo (abandono de la agricultura en favor del turismo, por ejemplo).

b) *La economía de las islas*

En general, las islas se caracterizan por poseer un sector primario mayor que el promedio comunitario, un sector industrial muy reducido y un sector servicios muy importante. Como media, el sector primario suele representar entre el 20% y el 25% del empleo y los servicios alrededor del 65%.

La pesca ha desempeñado tradicionalmente un importante papel en el desarrollo de las economías de la mayor parte de las islas y en la actualidad sigue siendo una de las fuentes básicas de empleo. La industria pesquera de las islas se enfrenta, en general, a diversas desventajas en comparación con la del continente, situada más próxima a los mercados y con un mayor acceso a las nuevas tecnologías y a las fuentes de capital.

El escaso desarrollo de la industria manufacturera da lugar a una estructura de flujos comerciales caracterizada por la exportación de productos primarios y la importación de productos manufacturados del continente. Por su parte, la construcción y las obras públi-

cas dependen de la industria turística (hoteles y segundas viviendas) o de los programas de inversión pública (infraestructuras y renovación de viviendas).

El turismo, con ser uno de los motores básicos de la actividad económica, tiene algunos efectos negativos en la economía de las islas. Así, a los problemas planteados en el suministro de agua o la eliminación de residuos hay que añadir el riesgo de la pérdida de la identidad cultural, la artesanía, la tradición y el estilo arquitectónico.

Dada la lejanía de las islas respecto de las regiones vecinas, el transporte se convierte en un factor crítico para el desenvolvimiento de la actividad general, factor que en el caso de estas regiones incorpora aspectos de gran complejidad, al tener que gestionarse de modo combinado (aire, tierra y mar). Esta complejidad hace que los costes del transporte sean a menudo un 30 o un 40% superiores a los del continente, afectando con ello tanto la movilidad de las personas como el precio de los suministros y productos terminados.

Los problemas de abastecimiento y distribución se agravan en muchas ocasiones por las deficiencias de las infraestructuras de transportes, dentro de las que, en el caso de los puertos, hay a menudo insuficiencias de calado o sistemas de navegación anticuados y en el de los aeropuertos, sobre todo en los de las islas pequeñas, limitaciones en la capacidad originadas por la poca longitud de las pistas.

Otro aspecto clave en este ámbito geográfico es el suministro de energía, ya que su aislamiento y el hecho de que la demanda sea relativamente baja tiende a incrementar considerablemente los costes de la misma. La falta de instalaciones de almacenamiento, producción y distribución dificultan el desarrollo económico, especialmente en el sector industrial. Además, la demanda suele variar considerablemente en función de las oscilaciones de la población, hasta el punto de que en la temporada turística el consumo de energía puede multiplicarse por seis.

En otro orden de cosas, los ecosistemas de las islas soportan una constante agresión debido a la producción de residuos (a menudo ocasionados por el turismo), a los cambios experimentados por el mar (contaminación de las aguas marinas) y al tipo de utilización del suelo (abandono de la agricultura en favor del turismo). Especialmente graves son los casos de polución de la costa de una isla por los derrames de petróleo, que pueden afectar simultáneamente al turismo, la pesca, la piscicultura e, incluso, a la agricultura.

Finalmente, pero no menos importante, una de las principales limitaciones para el desarrollo económico de las islas es la falta de infraestructuras sociales, hecho que ha sido una de las causas fundamentales de la emigración. Las principales carencias se hallan en los ámbitos de la sanidad pública, la educación y los servicios de apoyo a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

II.11.4. PERSPECTIVAS DE LAS REGIONES INSULARES

Es probable que la población de las islas pequeñas siga disminuyendo durante los próximos años, aunque lo hará a un ritmo menor que el registrado en los últimos veinte, como resultado combinado de una menor emigración y de un aumento del turismo.

Según el estudio "Europa 2000", cuatro puntos son especialmente críticos para el desarrollo del turismo insular en el futuro:

- la integración de la planificación de las zonas turísticas en una visión estratégica global que tenga en cuenta el posible deterioro del medio ambiente;
- la creación de nuevos servicios turísticos (vacaciones ecológicas, viajes en temporada baja para jubilados o celebración de congresos);
- el incremento del número de relaciones aéreas y marítimas;
- la protección del entorno natural y la adopción de medidas para armonizar las competencias entre las distintas instancias administrativas en materia de medio ambiente.

Las grandes islas, cuya economía ya se apoya en el turismo, tienen además la posibilidad de crear otro tipo de actividades y diversificar sus economías. Por ejemplo, la construcción de "tecnópolis", no sólo permitiría a las islas ampliar su gama de actividades, sino que ayudaría a muchas de ellas a mejorar sus infraestructuras, transportes, telecomunicaciones, sistemas educativos, etc. Se pueden crear universidades o institutos de investigación que contribuyan al progreso de los sectores productivos y en los que se celebren y organicen seminarios y congresos. A ello puede contribuir el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información que constituyen un factor atenuante de la insularidad, al reducir la distancia virtual respecto de los centros económicos.

Finalmente, la expansión económica de las islas y la implantación en ellas de nuevas industrias aumentará la demanda de energía. Muchas de las islas se hallan en una situación privilegiada para llevar a cabo actividades de investigación relacionadas con las nuevas fuentes de energía, como las energías renovables, que pueden contribuir a reducir la dependencia de las importaciones de energía y a proteger el medio ambiente.

II.11.5. PROGRAMAS COMUNITARIOS

La Comunidad no cuenta con una política específica para las islas, pero muchas de ellas pueden optar a las ayudas de los Objetivos nº 1 y 5b) de los Fondos estructurales. Además, hay islas (Sicilia, Córcega, Cerdeña y las islas griegas) que están incluidas en el Programa Integrado Mediterráneo, y diversas iniciativas comunitarias incluyen a las islas

en sus programas. La iniciativa REGIS, por ejemplo, pretende aumentar la diversificación de la actividad económica en las islas más alejadas, como las Canarias. Por su parte, el programa INTERREG, cuyo objetivo es resolver los problemas de las fronteras interiores y exteriores, incluye zonas en las que se hallan muchas de las islas griegas. Entre las demás iniciativas que contribuyen al desarrollo económico de las islas, se cuentan ENVI-REG, STRIDE, TELEMATIQUE, REGEN y PRISMA. Por otra parte, hay tres iniciativas comunitarias específicas (POSEICAN, POSEIMA y POSEIDON) destinadas a facilitar la integración de Canarias, Azores, Madeira y los departamentos franceses de ultramar en el Mercado Único.

SECCION SEGUNDA

**LA POLITICA REGIONAL
EN ESPAÑA EN 1991**

CAPITULO III

LA PROGRAMACION REGIONAL EN 1991



III.1. LOS NUEVOS PROGRAMAS DE 1991

En el ámbito de la planificación regional, durante 1991 se ha proseguido la tarea de elaboración de Programas susceptibles de cofinanciación comunitaria. En el pasado año se han elaborado y presentado a la CEE doce nuevos programas regionales, que junto a los veintidós del año 1990 y dos de 1989 (ver los Informes de Política Regional correspondientes a dichos años) hacen un total de treinta y ocho Programas Operativos que están vigentes en la actualidad y que conforman el bloque central de la programación en materia de política regional.

Una novedad importante en la programación regional de 1991 ha sido la elaboración de Programas Operativos en el marco de cinco iniciativas comunitarias: ENVIREG, sobre medio ambiente, INTERREG, sobre regiones fronterizas, LEADER, sobre desarrollo rural, PRISMA, para ayuda a las PYMES y, finalmente, RECHAR referente a zonas mineras del carbón. A estos cinco P.O. hay que añadir, por otra parte, tres del Objetivo 1 y cuatro del objetivo 5b que totalizan los doce elaborados y presentados en 1991.

Además de los Programas Operativos, una nueva experiencia ha tenido lugar en el ámbito de la programación regional española, referida a las Comunidades Autónomas de Andalucía y Murcia, cuyos respectivos Institutos de Fomento han pasado a gestionar los programas plurianuales financiados por las subvenciones globales, acordadas por nuestro país y la CEE, para cada una de estas Comunidades Autónomas. Dichos programas plurianuales participan de las mismas características contenidas en el enfoque de los Programas Operativos y, en este sentido, las acciones financiadas por las dos subvenciones globales están integradas en los ejes de desarrollo referidos al Marco Comunitario de Apoyo (1989-1993) para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1) de España.

A efectos de una más ordenada presentación y posibilidad de referirlas a los grandes objetivos de la Reforma de los Fondos Estructurales se distinguen, en primer lugar, dos

grandes bloques. En los epígrafes III.2.1. y III.2.2. se recogen de manera muy resumida las características de los que componen el primero de ellos, Programas Operativos y Subvenciones globales correspondientes a territorios clasificados como regiones afectadas por el Objetivo nº 1, mientras en el epígrafe III.2.3., se recogen los elaborados para las zonas geográficas afectadas por el Objetivo 5b.

En segundo lugar, se establece otro bloque para los P.O. encuadrados en el marco de Iniciativas Comunitarias que se recoge en el epígrafe III.2.4. La razón de esta elección se debe a que estos programas incluyen conjuntamente, por lo general, regiones o zonas pertenecientes a diferentes objetivos.

III.2. PROGRAMAS ELABORADOS Y PRESENTADOS A LA CE EN 1991

III.2.1. PROGRAMAS OPERATIVOS CORRESPONDIENTES A LAS REGIONES AFECTADAS POR EL OBJETIVO N.º 1

II Programa Operativo de Galicia 1991-1993

Ambito y problemática territorial

Complementando el primer Programa Operativo de Galicia, elaborado en 1989, las acciones de este segundo Programa Operativo, afectan a todo el territorio de la Comunidad Autónoma (29.434 km²). Pero este Programa, de una menor entidad financiera que el primero, excluye al eje I "Integración y articulación territorial" de su dotación presupuestaria.

Situada en el extremo noroeste español, su localización geográfica ha configurado históricamente a Galicia como una región periférica respecto a los núcleos y ejes de industrialización y modernización de España. Las dificultades de accesibilidad terrestre, derivadas de su relieve montañoso, han acentuado, además, este carácter externo de la región que con unas dotaciones tradicionales muy deficientes de infraestructuras de transporte han supuesto uno de los mayores obstáculos a su desarrollo. En los últimos años, sin embargo, el esfuerzo inversor en carreteras realizado por la Administración Central y Autonómica, con la colaboración del FEDER y con fiel reflejo financiero en el I Programa Operativo de Galicia 1990-1993, está mejorando considerablemente los accesos de esta región con el resto de España.

La dispersión territorial de la población gallega (2.785.394 habitantes de hecho en 1986) es la más acentuada de España, puesto que en Galicia se localizan 31.894 entidades singulares de población; es decir, la mitad aproximadamente de las existentes en todo el

II PROGRAMA OPERATIVO DE GALICIA. AYUDAS A LA INVERSION PRODUCTIVA E INFRAESTRUCTURAS DE APOYO (1991 - 1993)



territorio nacional. En conjunto, suponen el 60% de la población regional que se distribuye en el 93% del territorio de la Comunidad Autónoma. El resto de la población y superficie territorial se restringe a dos zonas metropolitanas y costeras (La Coruña-El Ferrol y Vigo-Pontevedra) y tres áreas urbanas (Santiago, Lugo y Orense). Este esquema territorial refleja, también, la dicotomía existente entre la costa y el interior en la distribución de la población, ya que las dos zonas metropolitanas y costeras, con una superficie comparativamente muy reducida, concentran el 55% del total de la población regional. En este sentido, existen acusadas disparidades entre el litoral atlántico, más industrializado, y las comarcas interiores predominantemente agrícolas y sometidas a un proceso de despoblamiento que contrasta con la dinámica demográfica positiva de la zona de la costa.

Las regiones agrícolas interiores son además las que padecen con mayor intensidad el problema del subempleo. Pero, en general, toda la región tiene un considerable excedente de trabajo dedicado a actividades en el sector primario que, por diferentes condicionantes socioeconómicos y, en particular, por una baja cualificación profesional, no ha podido, todavía, aspirar a un trasvase ocupacional a otros sectores económicos.

La escasez de iniciativas empresariales y las limitaciones y deficiencias en la estructura de los sectores productivos son, por último, otros dos frenos importantes al crecimiento regional, aún teniendo en cuenta que durante las últimas décadas se ha desarrollado una cultura industrial en algunas zonas costeras (Vigo, Ferrol y La Coruña) y comienza a manifestarse una dinámica empresarial positiva estimulada por la aplicación de la Ley 50/1985 de 27 de diciembre sobre incentivos regionales. No obstante, a largo plazo, la respuesta empresarial está más ligada a la innovación tecnológica, la disponibilidad de infraestructuras y los servicios de apoyo que al propio mecanismo subvencionador.

En el lado positivo de la balanza, Galicia cuenta, además, con abundantes recursos energéticos y, por otra parte, la acuicultura, en el subsector pesquero, presenta un prometedor futuro debido al potencial biológico de las rías gallegas. Cuenta, asimismo, con un potencial turístico de primer orden, que necesita ser desarrollado, tanto en las zonas costeras como en el interior de la región, para aprovechar al máximo las posibilidades que ofrecen la belleza paisajística y el importante patrimonio cultural de esta Comunidad Autónoma.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La estrategia de desarrollo a medio plazo, que contempla el II P.O. de Galicia, se basa en una política de estímulo a la inversión privada en la industria y los servicios como motores de arrastre de la economía gallega, en paralelo a una decidida política de reestructuración del sector primario. Por otra parte, las actuaciones incluidas en esta estrategia se relacionan directamente con tres aspectos claves de la Política Regional: los criterios de localización empresarial, la promoción de inversión productiva y, por último, la capacidad de las Administraciones Públicas, en sus tres niveles, nacional, regional y local para coordinar sus actuaciones. Por lo tanto, el P.O. de Galicia que se ha configurado como un instrumento al servicio de esa estrategia, pretende conseguir los siguientes objetivos prioritarios:

- Favorecer un desarrollo equilibrado de los sectores productivos secundario y terciario.
- Aumentar la eficacia y diversificación del sistema productivo.
- Mejorar el aprovechamiento del potencial endógeno.

Para conseguir estos objetivos se prevén dentro de este Programa dos tipos de intervención:

- Directa, a través de acciones infraestructurales de apoyo a los sectores industrial, artesanal y de servicios.
- Indirecta, a través de acciones de promoción económica.

El Programa Operativo se estructura en 5 subprogramas que son los siguientes:

El Subprograma "Industria, Servicios y Artesanía" comprende, en primer lugar, un conjunto de ayudas económicas destinadas a la creación de empresas industriales y también a aquellas empresas establecidas en Galicia que promocionen inversiones. También incluye ayudas económicas al sector artesano para mejoras tecnológicas y comerciales y ayudas a empresas de servicios (PYMES) y asociaciones empresariales para la mejora de instalaciones y para adquisición de medios en toda la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, este subprograma incide en la creación de suelo industrial a través de la colaboración financiera con las Corporaciones Locales para la construcción y ampliación de polígonos industriales en todo el territorio industrial. En tercer lugar, y dentro del campo de desarrollo local, se construirán dos centros de artesanía —uno en Santiago y otro en Lugo— y un centro de diseño industrial en Ferrol, con sus correspondientes equipamientos.

El subprograma "Turismo" comprende dos tipos de acciones de diferente naturaleza. Unas, se refieren a ayudas a empresas privadas y a familias para rehabilitación de pazos, casas solariegas y casas de labranza para su aprovechamiento como alojamientos turísticos, así como la potenciación de balnearios en zonas rurales de Galicia. Las otras suponen obras de recuperación y mantenimiento de recursos de interés cultural y con atractivo turístico en la Comunidad Autónoma de Galicia (monasterios, conventos, hórreos, cruces, pazos, etc.).

El subprograma "Infraestructura de apoyo a las actividades económicas" también incluye dos tipos de acciones diferenciadas. En primer lugar, en el área de medio ambiente se prevee construir en Somozas (La Coruña) una planta de tratamiento físico-químico de residuos tóxicos y peligrosos, y de instalaciones anexas, para solventar el problema de los vertidos incontrolados de los mismos. En segundo lugar, ya dentro del campo de investigación, desarrollo e innovación, se prevee, por un lado, la construcción de un edificio para albergar un Instituto Tecnológico en Ferrol, así como la dotación y equipamiento del mismo. Por otro lado, la construcción de un edificio para albergar el Laboratorio de Granito, en el municipio de Porriño (Pontevedra), así como la dotación y equipamiento de este laboratorio. También se equiparán el de Pizarra, ubicado en el Barco de Valdeorras (Orense) y el laboratorio Mineralúrgico de La Grela (La Coruña).

Dentro del subprograma "Valorización de los recursos humanos", se creará la infraestructura necesaria para albergar un Hotel-Escuela en Santiago, así como su dotación en equipamientos, con el fin de impartir cursos de formación especializada dirigida al personal del sector de hostelería.

Como medida de acompañamiento y evaluación de las acciones incluidas en este Programa Operativo, así como de los estudios preparatorios, seminarios y actuaciones de difusión del programa, se contempla el subprograma de "Asistencia técnica".

Financiación del Programa

El coste total del Programa Operativo, para el periodo 1991-1993, es de 13.742,0 millones de pesetas; de los que 7.686,0 (55,9%) serán financiados por el FEDER, correspondiendo a la Administración Autonómica financiar los 6.056,0 millones restantes.

La distribución de la inversión por subprogramas muestra una preponderancia del relativo a "Industrias, servicios y artesanía" (59,9% del total), seguido de "Infraestructura de apoyo a las actividades económicas" (18,9%) y de "Turismo" (13,9%). A bastante más distancia se sitúa el de "Valorización de los recursos humanos" (5,2%) y, por último, "Asistencia Técnica" se queda con el 2,1% de la inversión.

A un nivel más desagregado, destaca la importancia financiera de las acciones de "Desarrollo local" con 4.334,0 millones de pesetas (31,5%). Otras acciones de significativa dimensión financiera son, por orden de importancia, "Ayudas a la industria y a la construcción" (17%), "Ayudas a los servicios de las empresas" (11,3%), "Medio Ambiente" (9,4%), "Investigación, desarrollo e innovación" (9,4%) y, finalmente, "Ayudas a las inversiones turísticas" (7,6%).

Cuadro III.1.
PROGRAMA OPERATIVO DE GALICIA 1991-1993
Distribución del gasto público
(millones de pesetas de 1990)

Subprogramas	Total	FEDER	Admón. Autonómica
2. Industria, servicios y artesanía	8.234,0	4.550,0	3.684,0
3. Turismo	1.907,0	1.040,0	867,0
5. Infraestructura de apoyo a las actividades económicas	2.600,0	1.560,0	1.040,0
6. Valorización de los recursos humanos	709,0	390,0	319,0
7. Asistencia técnica, acompañamiento e información	292,0	146,0	146,0
TOTAL	13.742,0	7.686,0	6.056,0

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

Programa Operativo de la Comarca del Bajo Guadalquivir. 1991-1993

Ambito y problemática territorial

La comarca del Bajo Guadalquivir comprende nueve términos municipales de las provincias de Sevilla y Cádiz agrupados en tres subcomarcas, cuyas denominaciones se corresponden con las de los tres municipios más importantes de la Zona: Utrera, Lebrija y Sanlúcar de Barrameda. En total, representa una superficie de 1.810 km² en la que habitaban 209.300 personas en 1986, -densidad, 115,6 hab/km²- que la caracterizan como una comarca más densamente poblada que el conjunto de la Comunidad Autónoma.

Su relieve llano, de clima mediterráneo y regado por el río Guadalquivir, dota al suelo de la Comarca de una excelente calidad para la agricultura. Sin embargo, el sector agrario es de baja productividad y escasamente desarrollado. El agua, por otra parte, abundante para el riego pero de baja calidad para el abastecimiento de las poblaciones, es indispensable para aprovechar la potencialidad turística de la zona, con un litoral marítimo que reúne buenas condiciones para esta actividad.

El peso preponderante del VAB agrario (45,0%) en la estructura productiva de la región, un sector industrial muy reducido (14,8%) y un sector servicios (40,2%), cuyo componente con más potencialidades -el subsector turismo- es todavía poco significativo, caracterizan con rasgos de subdesarrollo la economía de la Comarca. En ella, existen, además, bajos niveles de formación de la población -el 50% de la población no tiene ningún tipo de estudios- y una alta tasa de analfabetismo (20%).

El sistema económico comarcal, que durante los años cincuenta y sesenta había mantenido una cierta estabilidad basada en la emigración de su población a las áreas urbanas y desarrolladas y en las transferencias de rentas vía remesas de emigrantes y subvenciones públicas, se deterioró significativamente a partir de la crisis económica de los setenta. El paro creció de manera alarmante hasta llegar a ser, en la actualidad, el problema más preocupante de la Comarca -40,6%, 1987-. Como la tasa de actividad es acusadamente baja -24,8%- y la oferta de trabajo, por otra parte, seguirá creciendo en los próximos años, estimulada por una elevada proporción de población joven -35% del total- y por un crecimiento vegetativo muy superior a la media nacional, el problema del paro se proyecta temporalmente, con caracteres graves, a lo largo de esta década.

Sin embargo, hoy por hoy, se está dando una cierta respuesta local a la mala situación económica de la Zona. En 1987 los nueve municipios de la Comarca crearon la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir, entre cuyos objetivos figura la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo para la Comarca, dirigida a fomentar el empleo y a transformar la estructura productiva comarcal.



Existen, además, otras iniciativas locales que han estimulado un proceso de desarrollo endógeno, localizado inicialmente en el municipio de Lebrija y que la Mancomunidad pretende extenderlo a otros puntos de la Comarca. Como resultado de tales iniciativas se han creado 11 empresas que emplean a 75 trabajadores, siendo 51 –con 866 trabajadores– las que están en proceso de creación.

Entre los obstáculos que encuentra la Comarca para su desarrollo económico están su mala accesibilidad y los importantes déficits de sus infraestructuras, sobre todo en transportes y educación. La densidad de carreteras es baja y su trazado y conservación son defectuosos. Los puertos marítimos de Rota y Chipiona adolecen de bajo equipamiento y se encuentran claramente infrautilizados. En cuanto a las infraestructuras de educación, existen déficits importantes tanto en Enseñanza Preescolar como en BUP y Formación Profesional.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La Estrategia de desarrollo de este P.O. está orientada hacia tres sectores de intervención prioritarios: el complejo agroindustrial, el turismo y las industrias emergentes. Se

trata, por otra parte, de compatibilizar el desarrollo socioeconómico de la zona con la preservación de sus espacios naturales y paisajísticos.

Más concretamente, el P.O. contiene dos propuestas de medidas básicas -ayudas para el desarrollo empresarial y dotación de infraestructuras- que están orientadas a la consecución de siete objetivos seleccionados: Promoción y desarrollo de la actividad industrial, Promoción y desarrollo de la actividad comercial, Desarrollo del Turismo, Desarrollo de las infraestructuras, los transportes y las comunicaciones, Mejora de la infraestructura hidráulica, Rehabilitación y protección del patrimonio urbano y turístico y, por último, Protección del medio natural.

La materialización financiera y de ejecución de la estrategia y objetivos seleccionados se ha realizado a través de siete subprogramas cuyas acciones se reseñan a continuación:

Subprograma nº 1. Integración y articulación territoriales". En el área de "Autopistas, autovías y carreteras", se contemplan dos acciones:

- Mejora y acondicionamiento de diversos tramos de la carretera comarcal C-441 comprendidos dentro del ámbito del Programa Operativo; incluye, entre otros, las variantes de Sanlúcar de Barrameda y Trebujena y una mejora de los accesos a la C-441.
- Construcción del túnel bajo el río Guadalquivir.

En el área de Puertos, se contemplan otras dos acciones:

- Ampliación, mejora y equipamiento del puerto pesquero de Chipiona.
- Ampliación, mejora y equipamiento del puerto pesquero de Rota.

Subprograma nº 2. "Industria, servicios y artesanía". Incluye un conjunto de ayudas a la industria y a la artesanía para estimular su desarrollo y, en particular, para ampliar los canales de comercialización de este sector. Por otra parte, y dentro del campo de desarrollo local, se contempla la construcción de un centro de transportes terrestres y apoyo logístico por parte de la Mancomunidad del Bajo Guadalquivir. Finalmente, dentro del área de zonas industriales y artesanales se ha previsto la creación de suelo industrial en el municipio de Los Palacios.

Subprograma nº 3. "Turismo". Las ayudas a las inversiones turísticas se centran en el fomento y la promoción de la industria turística, facilitando, además, ayuda financiera para la habilitación del complejo turístico "El Recreo de la Ballena". También, se rehabilitarán y conservarán determinados cascos y edificios históricos en Sanlúcar de Barrameda, Utrera, Lebrija, Rota y Los Millares.

Cuadro III.2.
PROGRAMA OPERATIVO DEL BAJO GUADALQUIVIR 1990-1993
Distribución de las Inversiones (millones de pesetas de 1989)

Subprogramas	Coste Total	Gasto Público				Financiación Privada
		Total	FEDER	Ad. Local	Ad. Autón.	
1. Integración y articulación territorial	10.525,4	10.525,4	5.898,9	0,0	4.626,5	0,0
2. Industria, artesanía y servicios a empresas	1.364,3	1.004,3	584,6	0,0	419,7	360,0
3. Turismo	5.294,6	5.294,6	2.698,0	0,0	2.596,6	0,0
5. Infraestructura de apoyo a la actividad económica ..	10.125,0	10.125,0	5.716,0	818,2	3.590,8	0,0
7. Asistencia técnica, acompañamiento e información	8,0	8,0	4,0	0,0	4,0	0,0
TOTAL	27.317,3	26.957,3	14.901,5	818,2	11.237,6	360,0

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

Subprograma nº 5. "Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas". Se contemplan tres tipos de acciones:

- Plan de abastecimiento de agua en varios municipios de la Comarca.
- Plan de Saneamiento de la Mancomunidad.
- Construcción del centro de tratamiento de residuos agrícolas e industriales.

Subprograma nº 7. Asistencia técnica, acompañamiento e información. Con diferentes acciones de publicidad, seguimiento y evaluación del Programa.

Financiación del Programa

El coste total de este Programa se eleva a 27.317,3 millones de pesetas para el periodo temporal objeto del mismo (1991-1993).

El gasto público asciende a 26.957,3 millones de pesetas, mientras que la financiación privada participa solamente con 360,0 millones de pesetas. Por su lado, el gasto público total se distribuye, en su mayor parte, entre el FEDER (55,9%) y la Administración Autónoma (41,1%), participando la Administración Local, solamente, con el 3,0% restante.

La distribución del gasto público total por ejes muestra una mayor preponderancia del relativo a "Integración y Articulación Territorial" (38,5% del total), seguido de "Industria, Artesanía y servicios" (37,1%) y a una mayor distancia por el de "Turismo" (19,4%). Ahora bien, si se consideran los subejos, se sitúa en primer lugar el denominado "Agua", con 7.180,7 millones (26,6% del total del programa), siendo también importantes los siguientes subejos: "Carreteras" (23,5%), "Ayudas a las inversiones turísticas" (17,8%), "Puertos" (15,5%), y "Medio Ambiente" (10%). El 6,6% de la inversión restante se distribuye, por orden de importancia, entre: "Ayudas a la industria y a la artesanía", "Desarrollo Local", "Zonas industriales y artesanales" y finalmente, "Asistencia Técnica".

Programa Operativo de la Zona Sur y Este de Jaén y Norte de Granada. 1991-1993

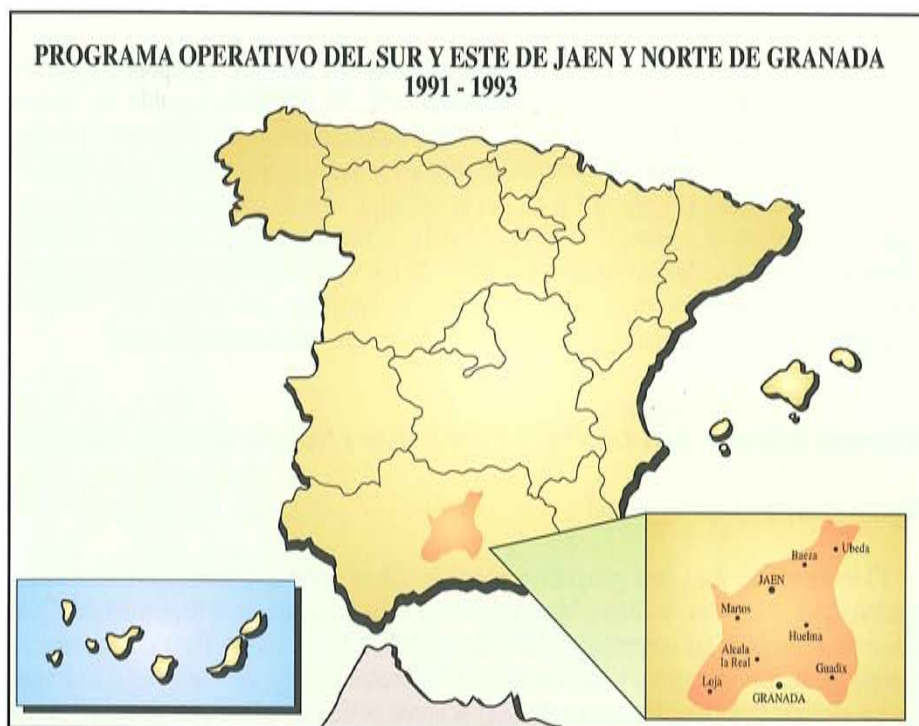
Ambito y problemática territorial

El territorio de este área geográfica coincide, en su parte más septentrional, con las estribaciones orientales de Sierra Morena y los primeros tramos de la depresión del Guadalquivir a través de las comarcas de Santisteban del Puerto, Ubeda y Baeza. A la derecha quedan las sierras orientales y a la izquierda el corredor jinense del valle del Guadalquivir. En su parte meridional, comprende todo el noroeste de la provincia de Granada, desde

los Montes Orientales hasta la comarca de Loja; abarcando, también, en la vertiente oriental, a las comarcas de Guadix y el Marquesado.

En conjunto, el área descrita incluye 103 municipios, con una superficie de 10.550 km² y una población en 1986 de 517.799 habitantes –densidad 50 hab/km²–. Por otra parte, la mitad de la población se concentra en nueve municipios, entre los que destacan Jaén capital, Baeza y Ubeda, en la provincia de Jaén, y Guadix, Alcalá la Real y Loja en la de Granada. La otra mitad se encuentra diseminada en los 94 términos municipales restantes.

Como consecuencia básicamente de la emigración, la Zona acusó una pérdida de población del 5,1 por ciento, durante el periodo 1970-1986, fundamentalmente en los colectivos más jóvenes y afectando de manera particular a las comarcas de Huelma, Porcuna, S. del Puerto, Alquife-Lucalah y Pedro Martinez. Hubo ganancias positivas sólomente dentro del área de municipios situada en torno a Jaén capital, así como en los municipios de Mancha Real y Ubeda, en el norte de la Zona, y en los de Benaluz de Guadix, Purullena, Huerta Tejero y Morelada, en el sur. La población ha quedado, por lo tanto, considerablemente envejecida, siendo su nivel de cualificación de los más bajos de Andalucía, sobre todo en la provincia de Granada. En este sentido, la tasa de analfabetismo de la zona se sitúa en el 10% del total de habitantes.



La emigración, así como el trabajo de temporada, muy extendido en la actualidad, ha sido consecuencia directa de la falta de oportunidades de empleo en el sector agrario que, por otra parte, es el componente más importante de la economía de la Zona -44% del total de activos-. Esta se caracteriza, además, por la escasísima diversificación y reducida importancia del sector industrial y por el bajo desarrollo del sector servicios. Por otra parte, el agotamiento del recurso a la emigración e incluso el retorno de emigrantes, en los últimos años, está agravando el problema del desempleo y del paro encubierto de la zona.

Las escasas industrias existentes se concentran en las cabeceras comarcales que coinciden con los principales núcleos de población. En los últimos años, sin embargo, se ha detectado una mayor actividad en varios municipios. Estos municipios, entre los que sobresalen por su especial dinamismo Guadix, Loja, Alcalá la Real, Alcaudete y Martos, se les ha considerado centros de crecimiento dentro de la estrategia de desarrollo del P.O. Pero la escasez de técnicas, la ausencia de cultura empresarial y la falta de capacidad gerencial destacan como verdaderos obstáculos a su crecimiento económico.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La estrategia de desarrollo de este P.O. se basa en la potenciación de los centros de crecimiento detectados en la Zona, mediante:

- El apoyo a la consolidación de los focos de actividad económica identificados.
- Una política de dotación de infraestructuras que contribuya a elevar la posición de los principales núcleos de población en el sistema de jerarquía de ciudades de Andalucía.

Con este planteamiento se pretende:

- a) Incrementar el nivel de articulación territorial del conjunto de la Zona, actuando, principalmente, sobre el sistema de comunicaciones.
- b) Modificar la estructura productiva, mediante:
 - El apoyo a las iniciativas empresariales que surjan en los sectores industriales y de servicios con mejores expectativas de futuro.
 - Incrementando el volumen de producción, tanto por la vía de incorporar nuevos recursos al sistema productivo (especialmente en la industria y los servicios), como por la del incremento de la productividad en las actividades existentes.
 - La integración de la zona en la economía regional, nacional e internacional.

- c) Crear oportunidades de empleo alternativos a la agricultura, como consecuencia, por un lado, del aumento de la producción en los centros de crecimiento y, por otro, de la diversificación de la estructura productiva.
- d) Adecuar el sistema territorial a la cobertura de las necesidades básicas de la población.
- e) Erradicar la cultura económica tradicional en la medida que supone un obstáculo a la introducción de innovaciones, tanto en lo productivo como en lo social.

En total, se han articulado 5 subprogramas, cada uno de los cuales pretende incidir sobre una problemática específica. En concreto:

- El subprograma 1. INTEGRACION Y ARTICULACION TERRITORIAL, pretende abordar el deficiente estado de las comunicaciones por carretera, para mejorar la articulación interna de la Zona y su integración en el resto del territorio de la Comunidad Autónoma y de la Nación. El subprograma recoge las mejoras previstas por la Junta de Andalucía en la red de su competencia. Los itinerarios más representativos de estas mejoras son:
 - Priego de Córdoba - Loja.
 - Ubeda - Guiribaile.
 - Santisteban del Puerto - Villacarrillo.
 - Santisteban del Puerto - Ventillas del Río Beas.
 - N-324: Intersección C-325 - Moreda.
- El subprograma 2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS, se articula en dos medidas:
 - La primera ("Ayudas a la Industria y la Artesanía"), contempla un conjunto de actuaciones centradas en fomentar la iniciativa privada. Dentro de la Industria, se realizarán Planes de reestructuración, promoción y consolidación de determinados sectores, como la Cerámica y el Mueble, así como también la industria Textil, la del Caucho y la de la Madera.
 - La segunda, pretende la habilitación de suelo industrial en aquellos lugares que carecen de una dotación suficiente para el desarrollo de iniciativas empresariales. Se ha estimado que la inversión pública elegible para solicitar el retorno del FEDER supondrá un 40% del coste total de ejecución de los correspondientes polígonos. Los municipios en los que hay previstas actuaciones son: Guadix, Loja, Alcalá la Real, Alcaudete y Martos.
- El subprograma 3. TURISMO, incluye un conjunto de actuaciones de rehabilitación y recuperación del patrimonio artístico con el objetivo de revalorizar los

recursos culturales de interés turístico de la zona. En concreto, se contempla la rehabilitación de los palacios de Narvaez, en Loja, de Albacal, en Alcalá la Real y de Medinaceli en Castellar de Santisteban. También se rehabilitará el Ayuntamiento de Guadix y el Pósito de Montefrío.

- El subprograma 5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LA ACTIVIDAD ECONOMICA, integra un conjunto de acciones destinadas a la protección y mejora del medio ambiente. En concreto, se aborda el problema de la contaminación procedente de los vertidos, y se pretende mejorar, también, los niveles de saneamiento y depuración de aguas residuales, asegurando la conducción de estas a la estación depuradora prevista.

Para abordar el problema de la erosión se contemplan dos tipos de actuaciones: la repoblación forestal junto a la construcción de caminos forestales, por un lado, y la realización de obras hidráulicas, tendentes a la regulación de flujos de agua, por otro.

- Por último, el subprograma 7. ASISTENCIA TECNICA, recoge las acciones de promoción, difusión y seguimiento del P.O. que favorezcan una mejora de su eficacia.

Financiación del Programa

El conjunto de acciones propuestas en este programa suponen un coste total de 16.681,2 millones de pesetas de los que 13.505,8 millones se financian con gasto público y los 3.175,4 millones restantes mediante la iniciativa privada. Del conjunto de gasto público, un 59,2% corresponden al FEDER y el resto (40,8%) a la Administración Autonómica.

Atendiendo a la distribución del gasto público total por subprogramas de actuación, destaca, en primer lugar, "Integración y articulación territorial", dotado con 7.607 millones de pesetas (28,2 del total). A una mayor distancia se encuentra "Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas" (12,3%), seguido de "Industria artesana y servicios" (6,7%) y "Turismo" (2,7%), quedando 8 millones de pesetas para "Asistencia Técnica".

Si se desciende al nivel de acciones, "Carreteras" encabeza la primera posición con el 28,2% del total de recursos financieros públicos, mientras que un 12,3% de éstos financia acciones de Medio Ambiente. Otras acciones importantes a financiar en el Programa son "Ayudas a la Industria" (3,8%), "Zonas Industriales" (2,9%) y "Revalorización de recursos turísticos" (2,7%).

Cuadro III.3.
PROGRAMA OPERATIVO DEL SUR Y ESTE DE JAEN Y NORTE DE GRANADA. 1990-1993
Distribución de las Inversiones (millones de pesetas)

Subprogramas	Coste Total	Gasto Público			Financiación Privada
		Total	FEDER	Ad. Autón.	
1. Articulación territorial	7.607,0	7.607,0	4.564,2	3.042,8	0,0
2. Industria, artesanía y serv.	5.003,1	1.827,7	993,3	834,4	3.175,4
3. Turismo	736,1	736,1	440,6	295,4	0,0
5. Infraestructura de apoyo a las actividades económicas	3.327,1	3.327,1	1.996,3	1.330,8	0,0
7. Asistencia técnica	8,0	8,0	4,0	4,0	0,0
TOTAL	16.681,3	13.505,8	7.998,4	5.507,4	3.175,4

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

III.2.2. SUBVENCIONES GLOBALES PARA EL OBJETIVO N.º 1, GESTIONADAS MEDIANTE PROGRAMAS PLURIANUALES

Subvención global de la región de Murcia 1990-1993

Ámbito y problemática territorial

La subvención global de la Región de Murcia para el periodo 1990-1993, cuyo ámbito de aplicación abarca la totalidad del territorio regional, se enmarca dentro de las formas de intervención financiera de los fondos estructurales tal y como establece el artículo 5 del Reglamento (CEE) n.º 2052/88. Más concretamente, el artículo 6 del Reglamento (CEE) n.º 4254/88 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), especifica que “la Comisión podrá confiar a intermediarios apropiados, incluidos organismos de desarrollo regional designados por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, la gestión de subvenciones globales, mediante las cuales intervendrá de manera preferente a favor de iniciativas de desarrollo local. Estos intermediarios deberán estar presentes o representados en las regiones afectadas, deberán estar investidos de una misión de carácter público y deberán asociar de manera adecuada a los medios socioeconómicos directamente afectados por la aplicación de las medidas previstas”.



La nueva función del Instituto de Fomento de la Región de Murcia como organismo intermediario en esta Comunidad Autónoma responde a este nuevo enfoque de la programación regional de la CEE. En efecto, el Instituto es el encargado de gestionar la subvención global mediante un programa plurianual cuyas características son en todo semejantes a un Programa Operativo, como más adelante se verá. Por otra parte, esta experiencia de Programación reviste las siguientes notas definitorias:

- El espacio territorial donde se desarrolla lo constituye la Comunidad Autónoma de Murcia, declarada como Región de objetivo nº 1 por la Comisión de las Comunidades, que es una área económica con problemas de desarrollo (su PIB per cápita está por debajo del 75% de la media comunitaria), integrada mayoritariamente por PYMES (más del 98%), pero que no obstante su índice de crecimiento y de generación de empleo permite augurar un futuro esperanzado.
- Todas las acciones y actividades a ejecutar son las integradas en los ejes 2, "Industria, Artesanía y Servicios" y 3, "Turismo", del Marco Comunitario de Apoyo (1989-1993) para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo nº 1) de España.

Cabe destacar igualmente la coherencia de esta forma de intervención (subvención global) con la otra modalidad que se aplica en la Región, el Programa Operativo, habida cuenta que la subvención global comprende dos ejes de los integrados en el submarco comunitario de apoyo para la Región de Murcia y que se financiarán con el presupuesto previsto para los citados ejes, mientras que el resto de los ejes serán desarrollados a través de dicho Programa Operativo, con lo cual la armonización de ambas modalidades está asegurada, en cuanto a sus respectivas áreas de actuación y recursos económicos previstos.

El desgajamiento de los ejes 2 y 3 del Programa Operativo de la Región de Murcia se justifica en el sentido de que la ejecución de dichos ejes se puede realizar de manera más ágil, operativa y eficaz por la vía de la subvención global, obteniéndose de este modo mejores resultados mediante la gestión adecuada de la subvención global por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia.

Por lo tanto, para el análisis general de los estrangulamientos de la Región es preciso remitirse a dicho Programa Operativo y, por otra parte, el Plan de Desarrollo Regional de España 1989-1993, publicado en 1990, contiene un minucioso análisis socioeconómico de esta Región.

El comentario de la problemática regional se centrará, por lo tanto, en este apartado, en el contenido de los dos ejes contemplados en esta Subvención Global; es decir, en la situación de la industria y de la artesanía, y en el caso del sector servicios, la referencia obligada será el subsector turismo de esta Comunidad Autónoma.

En la actualidad, y ante la perspectiva del Mercado Unico, la industria murciana está sometida a un proceso de ajuste tecnológico de considerable importancia para la economía de la Región. En el presente año, el desarme arancelario europeo así como la terminación de las obras de infraestructuras de transportes, que posibilitarán un mejor acceso de la Región con su entorno territorial, mejorarán las perspectivas de la industria agroalimentaria que, en la actualidad, supone cerca del 50% de la inversión regional en el sector industrial y que se localiza, principalmente, en torno a la capital regional y a lo largo del valle del Segura desde Cieza a Beniel, donde se extienden las comarcas de la Vega Alta, Vega Media y Huerta de Murcia.

Sin embargo, en el caso de los otros componentes no agroalimentarios del sector industrial las perspectivas son menos favorables, sobre todo en aquellos subsectores denominados "maduros" cuya demanda tiene pocas posibilidades de crecimiento. Estos subsectores son, principalmente, la Construcción Naval y los Metales no férreos que se localizan en Cartagena y su comarca y, por otro lado, la Madera y Muebles, localizados, sobre todo, en Yecla.

En general, la industria de esta Comunidad Autónoma tiene un nivel de productividad aparente -Valor Añadido Bruto por ocupado- que se sitúa por debajo del nivel medio nacional. Una de las explicaciones de este hecho es la presencia dominante de la pequeña y mediana empresa tradicional en la economía regional, -el 80% de los ocupados trabajan en las PYMES-, todavía no incorporada a las nuevas innovaciones tecnológicas y de gestión.

En el caso de la artesanía regional, ésta se caracteriza por el envejecimiento acusado de la población ocupada y por la obsolescencia del equipamiento y de las instalaciones. La falta de adecuación de la producción a las necesidades de la demanda y la escasez de canales de comercialización son otros dos obstáculos importantes para el desarrollo de este subsector.

La actividad turística, de evidentes potencialidades en la Región, tiene, no obstante, un peso en la economía regional muy por debajo de ese potencial de desarrollo -4% del VAB regional-. En primer lugar, porque el turismo interior, que posee grandes posibilidades se encuentra aún en una fase incipiente de explotación. En segundo lugar, porque la demanda turística de la región tiene, todavía, un componente extranjero muy reducido -el 22% en 1987-, si bien ha ido aumentando en los últimos años.

Un rasgo característico de la actividad turística regional es su fuerte concentración en el litoral, preferentemente en La Manga del Mar Menor y, en menor medida, en Aguilas y Mazarrón. La llamada "Costa Cálida" cuenta con más de las dos terceras partes de la oferta total de plazas hoteleras de la región y con el 96% de las plazas de camping.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones.

La finalidad principal del Programa es mejorar la capacidad de innovación de las PYMES y así incidir en el aumento de su productividad. En concreto, como objetivos específicos que permitirán alcanzar dicho objetivo general se resumen los siguientes:

- Promocionar la aparición de nuevos empresarios, con un alto nivel de formación y cualificación técnica, que facilite la instalación de nuevos sectores y la difusión de nuevas técnicas de gestión.
- Acelerar el proceso modernizador de las PYMES, motivando una actitud positiva ante la innovación por parte de los empresarios ya existentes.
- Incrementar las economías de localización que disponen las empresas instaladas en la Comunidad Murciana.

Los anteriores objetivos se articulan en torno a dos grandes ejes prioritarios del Marco Comunitario de Apoyo: el 2. "Industria, Artesanía y Servicios" y el 3. "Turismo". A su vez, estos dos ejes de desarrollo se subdividen en diferentes medidas, cuatro para el eje 2 –Ayudas a la industria y a la artesanía, Ayudas a los servicios o las empresas, Desarrollo Local y Zonas industriales y artesanales– y una para el 3 –Ayudas a las inversiones turísticas–, que se analizan a continuación.

Las ayudas propuestas para la "Industria y la Artesanía" tienen por finalidad financiar parcialmente proyectos de inversión destinados al desarrollo de la investigación e innovación tecnológica, la mejora de la calidad de los procesos y productos, la creación de nuevas empresas y la ampliación o modernización de instalaciones y equipamientos realizados por pequeñas empresas industriales, comerciales, artesanales y de servicios de apoyo industrial ubicadas en la Región de Murcia.

Las "Ayudas a los servicios y a las empresas" van a tener dos claras direcciones. Por un lado, se pretende prestar apoyo a la promoción comercial de los productos regionales, bien a través de ayudas directas a empresas que mejoren sus estructuras comerciales en sentido amplio o incorporen intangibles (Diseño y Moda, por ejemplo) o bien mediante promociones sectoriales (v. gr. vinos, muebles y mármol).

Por otro lado, el conocimiento del potencial endógeno y de sus posibilidades a través de la elaboración de estudios, puede conllevar beneficiosos efectos para la diversificación económica, con el nacimiento de nuevas actividades, o para la explotación de actividades subrepresentadas.

Ya dentro del "Desarrollo local" se pretende corregir los desequilibrios y desajustes de zonas intrarregionales mediante la constitución de "Sociedades y Asociaciones de Promoción Local", cuyos objetivos son reactivar y estimular la regeneración industrial y económica de dichas zonas. También se crearán fondos de capital-riesgo, fondos de capital

de arranque, sociedades de garantía recíproca y otras modalidades de apoyo financiero a las PYMES. Ejemplos concretos son los constituidos por los Centros de Empresas e Innovación y la Sociedad para la Promoción Turística del Noroeste.

Los Centros de Empresas e Innovación tienen su razón de ser en la existencia de áreas económicas con fuertes desajustes en cuanto a su estructura empresarial, que dependen, además, de determinados sectores en crisis o reconversión. Se hace necesario, por lo tanto, la puesta en marcha de actividades que regeneren el tejido industrial de la zona. Por otra parte, la Sociedad para la Promoción Turística del Noroeste, S.A., que tiene como socios fundacionales al Instituto de Fomento para la Región de Murcia y al Ayuntamiento de Moratalla, es un instrumento de apoyo, incentivador y catalizador del desarrollo de la zona, en base a la implantación de actividades e iniciativas empresariales de naturaleza turística y con el fin de impulsar el desarrollo económico de todo el entorno del Noroeste, aprovechando los recursos endógenos de la comarca.

Dentro de la medida "Zonas Industriales y Artesanales" se contempla la creación y mejora de polígonos industriales. En este sentido, los municipios de la Región han tomado conciencia de la importancia que tiene en la actualidad tener una dotación suficiente de suelo potencialmente industrial que poder ofertar, fomentando la futura instalación de industrias que generen y propicien su desarrollo económico. Por otra parte, existe escasez de suelo industrial —en la Región hay 27 municipios sin suelo industrial disponible—, cuando la demanda está creciendo en los últimos años, tanto por parte de empresarios murcianos como por parte de empresarios foráneos.

Finalmente, las "Ayudas a las Inversiones Turísticas" tienen por finalidad financiar parcialmente proyectos de inversión de carácter turístico, bajo las siguientes modalidades: Financiación de PYMES, Ayuda directa a la Inversión, Creación de nuevas empresas y, por último, Creación y participación en sociedades de interés regional.

Financiación del Programa

El conjunto de acciones promocionadas por la subvención global de la Región de Murcia, para el periodo 1990-1993, suponen un coste total de 30.729 millones de pesetas, de los que 26.442 millones representan inversión privada y los 4.287 millones restantes se financian con gasto público (52,3% por el FEDER y el resto por la Administración Autonómica).

Toda la subvención global se destina a dos ejes de desarrollo: "Industria, Artesanía y Servicios" que recibe 3.607 millones y "Turismo" que se queda con los 680 millones restantes. Desagregando por acciones, son las "Ayudas a la industria y a la artesanía" las más subvencionadas y absorben prácticamente la mitad del gasto público total, seguidas en importancia por "Ayudas a la inversión turística" y "Desarrollo Local".

Cuadro III.4.
SUBVENCION GLOBAL REGION DE MURCIA 1990-1993
Distribución de la Inversión (millones de pesetas de 1989)

Medidas	Coste Total	Gasto Público		Financiación Privada
		Total	FEDER	
2.1. Ayudas a la industria y a la artesanía	19.650	2.010	1.005	17.640
2.2. Ayudas a los servicios a las empr.	2.760	600	375	2.160
2.3. Desarrollo Local	614	614	368	0
2.4. Zonas industriales y artesanales	580	383	230	197
3.1. Ayudas a las inversiones turísticas	7.125	680	265	6.445
TOTAL	30.729	4.287	2.243	26.442

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

Subvención global de Andalucía 1991-1993

Ambito y problemática territorial

El área de aplicación de este programa plurianual, creado para gestionar la Subvención global de Andalucía, incluye todo el territorio de la Comunidad Autónoma, cuya superficie -87.628 Km²- representa el 17,3% de la total de España. Por otra parte, Andalucía, con sus 6.876.000 habitantes, acoge al 17,7% de la población española, lo que supone una densidad de población muy semejante a la media nacional.

En cuanto al PIB, esta región aporta el 12,5% del PIB nacional y su renta por habitante se sitúa en el 72,1% de la media de España. La distribución del PIB sectorial es la siguiente: Agricultura y pesca 13,6%; Construcción 6,8%; Industria 18% y Servicios 61,6%.

La economía andaluza sigue mostrando una fuerte tendencia a la destrucción de empleo, motivada por la incorporación de nuevos activos al mercado de trabajo, siendo la construcción el sector más afectado. La tasa de paro, por consiguiente, es muy elevada -26%, en 1990- y ello constituye el problema más grave que tiene planteado esta Comunidad Autónoma.



Andalucía, por otra parte, sufre carencias importantes en el sector energético, ya que solamente se autoabastece en un 15% de sus necesidades energéticas. Su estructura energética muestra, además, una fuerte dependencia del petróleo, mayor incluso que la del conjunto nacional.

En lo que se refiere al suelo industrial, la oferta es insuficiente en la actualidad, y está, por otra parte, mal dimensionada, con escasa dotación de infraestructuras básicas y equipamientos.

Andalucía carece, además, de una adecuada red regional de empresas de servicios avanzados. La escasa red existente está polarizada en la capital regional (el resto de centros regionales está muy infradotado) y se caracteriza por su fuerte dependencia del exterior.

La provincia de Sevilla es el espacio industrial dominante en la región, generando más del 25% del VAB y del empleo industrial, y además el más diversificado. Le sigue la provincia de Cádiz en cuanto a localización industrial y en un tercer plano las provincias de Huelva (actividades extractivas, química y metálicas básicas) y Málaga (textil, metálicas y maquinaria y con gran dinamismo respecto a sectores de nuevas tecnologías). Por otra parte, el triángulo Sevilla-Huelva-Cádiz junto al Campo de Gibraltar concentra más del 60% del empleo industrial. Otros ejes con cierta densidad industrial son el corredor central –orientado de Norte a Sur– de la provincia de Jaén, el valle del Guadalquivir, y los corredores Córdoba-Málaga y Bailén-Motril.

La perspectiva actual de la empresa andaluza cara al Mercado Unico Europeo se caracteriza por su escasa competitividad, especialmente en las medianas y pequeñas empresas. La identificación de los principales factores restrictivos empresariales diverge según las expectativas de las empresas y los sectores de actividad. No obstante, se pueden apuntar los siguientes factores comunes a todo el sector industrial y a gran parte de los restantes sectores económicos:

- Desfase tecnológico o dificultades para mantener el nivel tecnológico existente.
- Dificultades de Abastecimiento. El sector industrial andaluz dista mucho de poseer una adecuada articulación (Andalucía importa el 36% de los consumos intermedios de su economía, de los cuales el 78% van destinados al sector industrial), siendo escasamente complementario el tejido productivo andaluz.
- Problemas de financiación. Sobre todo para afrontar planes de inversión que permitan la mejora tecnológica, una ampliación de la capacidad productiva y el acceso a nuevos mercados.
- Recursos humanos con niveles bajos de cualificación y especialización, en conexión con una insuficiente capacidad empresarial y falta de espíritu de empresa.

- Deficientes estructuras de comercialización.
- Escasez de suelo industrial y de servicios avanzados a las empresas (investigación de mercados, planificación estratégica, etc).

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La instrumentación de las acciones comprendidas en la Subvención global de Andalucía, se articula a través de este Programa con nueve apartados, que a su vez se inscriben, en el eje o subprograma 2 "Industria, artesanía y servicios a las empresas" y en el eje o subprograma 7 "Asistencia técnica" del Submarco de Apoyo para Andalucía 1989-93.

Las nueve acciones son las siguientes: 1) Planes sectoriales, 2) Mejora de la gestión empresarial, 3) Apoyo a proyectos de interés regional, 4) Innovación empresarial y transferencia de tecnología, 5) Infraestructura empresarial, 6) Planes de fomento en parques naturales, 7) Planes territoriales de desarrollo, 8) Promoción del suelo industrial y 9) Asistencia técnica.

El subprograma 2 "Industria, artesanía y servicios a las empresas" comprende las ocho acciones siguientes:

- Planes sectoriales. Se pretende consolidar y desarrollar aquellos sectores prioritarios en la región, como son la industria agroalimentaria, la industria electrónica, informática, de telecomunicaciones, industria de automoción y sus componentes, y la industria aeronáutica. Para ello, se establecen ayudas financieras a las PYMES, como préstamos, bonificaciones de intereses y subvenciones a la inversión en Andalucía.
- Mejora de la gestión empresarial. Se trata de contribuir a mejorar la gestión, la comercialización y la toma de decisiones de inversión en las empresas industriales de Andalucía. Para ello, se pone en marcha una serie de ayudas a las empresas para la realización de diagnósticos empresariales, planes de comercialización, de marketing, de recursos humanos, de mejora de la productividad, así como la realización de estudios de viabilidad de nuevas inversiones.
- Apoyo a proyectos de interés regional. Esta acción tiene por objeto garantizar la realización de aquellos proyectos empresariales que necesiten financiación para su desarrollo, y que por sus características se consideren de interés para el desarrollo de la Comunidad Autónoma en general o de una zona o sector en particular.
- Innovación empresarial y transferencia de tecnología. Mediante esta acción se pretende proporcionar ayudas financieras, créditos preferentes y subvenciones, a proyectos de innovación industrial y de aplicación de la tecnología a las PYMES industriales situadas en Andalucía.

- Infraestructura empresarial. Se pretende contribuir a la dotación de diferentes servicios para el desarrollo empresarial en Andalucía. El contenido de las actuaciones a desarrollar mediante la concesión de subvenciones, participación en capital, y bonificaciones del tipo de interés, irán dirigidas hacia la creación de centros de empresas, centros de transferencia de tecnología, sociedades de capital riesgo, centros de formación empresarial, y a todos aquellos centros que pueden contribuir a ayudar a la PYMES andaluzas.
- Planes de fomento económico de parques naturales. Esta acción pretende fomentar y desarrollar las actividades económicas autóctonas de las espacios declarados Parque Natural. En el apoyo a estas actividades se prestará especial atención al medio ambiente y a los sectores y empresas fundamentalmente artesanales y PYMES. Las líneas de ayuda que se establecen podrán ser participaciones en capital de empresas, préstamos, subvenciones y bonificaciones a los tipos de interés.
- Planes territoriales de desarrollo. Mediante esta acción se pretende desarrollar determinadas áreas territoriales de Andalucía, movilizándolo el potencial endógeno y apoyando las iniciativas empresariales y artesanales surgidas en dichas áreas. Para ello, se establece una serie de líneas de apoyo financiero que podrán consistir tanto en préstamos, como subvenciones, bonificaciones a los tipos de interés y participaciones en capital de empresas.
- Promoción de suelo industrial. Con esta acción se pretende potenciar la oferta regional de suelo industrial, así como dotar al mismo de las infraestructuras necesarias. Para ello se fomentarán sociedades promotoras de suelo industrial mediante la participación en el capital de las mismas y bonificando los tipos de interés a préstamos para adquisición de suelo industrial. La venta de las mismas se hará a precios de mercado y los beneficiarios serán PYMES y artesanos que vayan a realizar actividades económicas en dicho suelo.

El subprograma 7 "Asistencia técnica, acompañamiento e información" irá destinado al desarrollo y ejecución de la subvención global, consistiendo sus actuaciones tanto en los estudios técnicos que se requieran para el desarrollo del programa, como en los gastos que se originen por asistencia a congresos, jornadas, etc, así como por necesidades de promoción e intercambio de técnicos con otras instituciones (cooperación inter-regional).

Financiación del Programa

Los recursos financieros de este Programa ascienden a 40.270 millones de pesetas para el período 1991-1993.

Cuadro III.5.
SUBVENCIÓN GLOBAL ANDALUCÍA 1991-1993
(miles de pesetas de 1989)

Acciones	Coste Total	Total Gasto Público	Intervención CEE		Administraciones Nacionales				Financiación Privada	
			FEDER	%	Total	Central	Empresas Públicas	Local		Regional
2.1.1. Planes Sectoriales	9.800.000	2.000.000	1.000.000	50	1.000.000	0	0	0	1.000.000	7.800.000
2.1.2. Mejora de la Gestión Empresarial	2.950.000	1.200.000	600.000	50	600.000	0	0	0	600.000	1.750.000
2.1.3. Apoyo a Proyectos de Interés Regional	9.000.000	1.500.000	750.000	50	750.000	0	0	0	750.000	7.500.000
2.1.4. Innovación Emp. y Trans. de Tecnología	6.000.000	2.100.000	1.050.000	50	1.050.000	0	0	0	1.050.000	3.900.000
2.2.5. Infraestructura Empresarial	1.240.000	500.000	250.000	50	250.000	0	0	0	250.000	740.000
2.3.6. Planes de Fomento en Parques Naturales	5.040.000	1.260.000	756.000	60	504.000	0	0	0	504.000	3.780.000
2.3.7. Planes Territoriales de Desarrollo .	3.540.000	885.000	531.000	60	354.000	0	0	0	354.000	2.655.000
2.4.8. Promoción de Suelo Industrial	2.500.000	500.000	300.000	60	200.000	0	0	0	200.000	2.000.000
7.9. Asistencia Técnica	200.000	200.000	200.000	100	0	0	0	0	0	0
TOTAL	40.270.000	10.145.000	5.437.000		4.708.000	0	0	0	4.708.000	30.125.000

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

El gasto público total se distribuye de la siguiente forma: contribución pública nacional, 4.708 millones de pesetas y subvención comunitaria, 5.437 millones de pesetas. La contribución pública nacional comprende solo la actuación de la Administración regional. En cuanto a la financiación privada, asciende a 30.125 millones de pesetas.

En relación a la distribución del coste por acciones, se puede ver en el cuadro adjunto la mayor importancia de las acciones "Planes sectoriales" y "Apoyo a proyectos de interés regional" con el 24,3% y 22,3%, respectivamente.

III.2.3. PROGRAMAS OPERATIVOS CORRESPONDIENTES A REGIONES 5b

Programa Operativo de Aragón para zonas objetivo 5b (1991-1993)

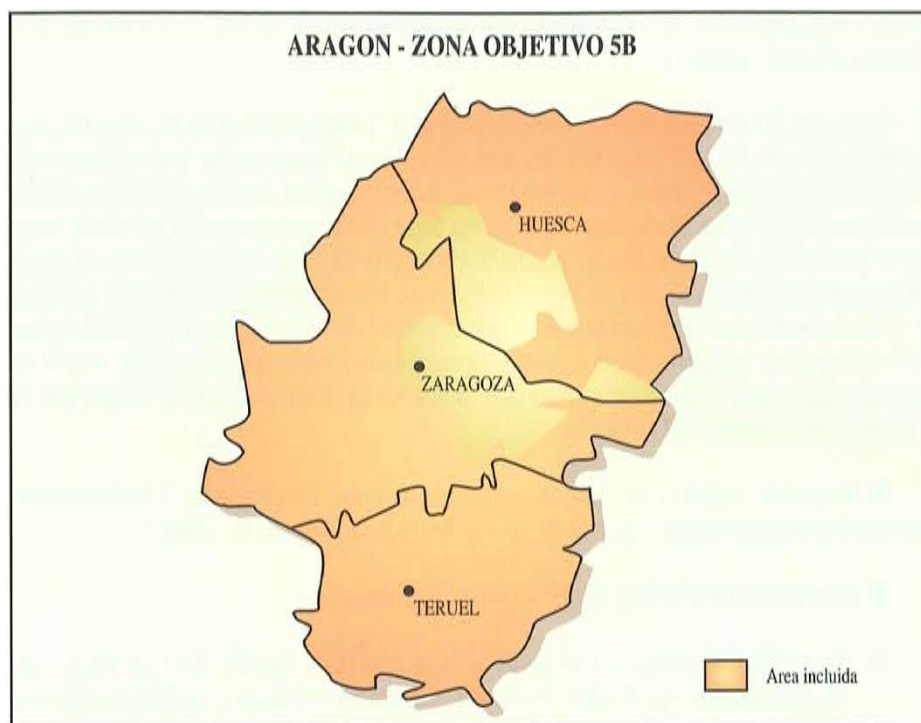
Ambito y problemática territorial.

En el área delimitada por el Programa Operativo de Aragón para zonas objetivo 5b viven 464.000 habitantes, lo que supone un 39% de la población de esta Comunidad Autónoma, y su superficie -39.500 Km²- representa el 83% de todo el espacio regional.

El sector agrario tiene una dimensión laboral predominante en toda la Zona, puesto que da trabajo al 33% de la población total ocupada. Si se tiene en cuenta, además, que en términos de VAB este sector representa el 10% de la actividad económica, puede concluirse que la productividad agraria es considerablemente baja. Por otra parte y en relación a los componentes de la producción final agraria, los subsectores agrícola y ganadero mantienen una proporción semejante, mientras que, por el contrario, la aportación del subsector forestal es muy reducida -7%-.

La industrialización es escasa, salvo localizaciones puntuales en Sabiñánigo, Barbastro, Monzón, Tarazona, Ejea, Alcañiz, Andorra y Teruel, existiendo, por lo demás, una cierta especialización en química de base en los tres primeros núcleos urbanos. Los textiles de Tarazona, la agro-industria de Ejea y la cerámica de Alcañiz y Teruel completan el reducido abanico de especialización de este territorio.

Las escasas oportunidades de colocación han sido un importante factor de despoblación de la Zona, puesto que el número de habitantes se ha ido reduciendo a lo largo de las últimas décadas y en la actualidad solamente unos pocos núcleos urbanos mantienen cierta estabilidad demográfica. Por el contrario, los núcleos ubicados en las zonas de monta-



ña, somontanos, altiplanos y parameras, protagonizan una difícil supervivencia que podría ser incluso más precaria a medio plazo.

En este sentido, el modelo territorial aragonés, se caracteriza por grandes espacios que sufren de un intenso aislamiento. En particular, la provincia de Teruel, adolece de una deficiente conexión con los principales centros de la región, permaneciendo fuera de los pasillos de buena accesibilidad. También las comarcas del norte de la provincia de Huesca permanecen aisladas de las comarcas de la otra vertiente pirenaica por el efecto frontera, que ha escindido durante siglos la unidad geográfica del Macizo.

En lo que respecta a los servicios esenciales para la calidad de vida, existen déficits acusados en saneamiento y depuración de aguas, así como en los servicios de luz y teléfono.

Objetivos del programa: subprogramas y acciones

Una gran parte de este territorio tiene recursos naturales importantes susceptibles de una mejor explotación. En concreto, el espacio pirenaico y las sierras de Teruel cuentan con potencialidades turísticas de primer orden que podrían mejorar la economía del

medio rural, generando recursos financieros necesarios para diversificar la actividad económica de estas comarcas.

Dado que las medidas contempladas en el Eje 3 "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo" comprenden tanto el desarrollo de la base económica como la mejora de las infraestructuras básicas de apoyo, parece obvio –teniendo en cuenta la escasa población de la Zona– que se consideren como objetivos prioritarios el desarrollo del potencial endógeno, la promoción turística impulsora del sector hotelero y la mejora de la radialidad entre los centros polarizadores de servicios y el resto de núcleos demandantes. A lo que deberán unirse la mejora de servicios (electrificación rural, teléfono, abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, etc.) y un régimen de incentivación a cooperativas e industrias agroalimentarias, de forma que se mejore la vertebración del territorio.

El Programa Operativo de Aragón contempla un único subprograma "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo".

El subprograma lo integran las 19 acciones siguientes:

- 1) Desarrollo de potencial endógeno en la provincia de Huesca. Esta acción pretende la rehabilitación de edificios para alojamientos turísticos y centros de artesanía rural en las mancomunidades de Sobrarbe, Ribagorza Oriental y Alto Esera.
- 2) Infraestructuras básicas de apoyo a las actividades económicas en las provincias de Huesca y de Teruel. Esta acción incluye tanto la mejora y conservación de la red viaria local como del abastecimiento de agua y alumbrado público. Las actuaciones se localizan fundamentalmente en municipios de Sobrarbe, Ribagorza Oriental y Alto Esera y en diversas zonas de Teruel.
- 3) Fomento de las inversiones productivas en la provincia de Zaragoza. Se trata de dotar de infraestructura a polígonos industriales principalmente en los municipios de Cariñena y Alhama de Aragón.
- 4) Desarrollo del potencial endógeno en la provincia de Zaragoza. Se incluyen actuaciones de tipo turístico con rehabilitación de edificios en Sos del Rey Católico, Fuendetodos, Jaraba, Maella y Pantano de Mequinzena.
- 5) Promoción del turismo rural en la provincia de Teruel. Esta acción incluye la adecuación de suelo para camping y dotación de instalaciones en la zona de Terriente.
- 6) Infraestructuras en polígonos industriales en la provincia de Teruel. Se trata de dotar de infraestructuras a pequeños polígonos industriales, acondicionamiento de terrenos, abastecimiento de agua y energía en Utrillas, Las Horcas y Monreal del Campo.

- 7) Infraestructuras básicas de apoyo a las actividades económicas en la provincia de Teruel. Esta acción va dirigida a la mejora y conservación de la red viaria local en diversas zonas de Teruel.
- 8) Telefonía rural. Esta acción trata de ampliar y extender el servicio telefónico en áreas rurales, localizándose principalmente en Barbastro, Esplús, Ababuj, Aguilar de Alfambra, Aliaga, Hinojosa de Jarque, Jorcas, Almochuel, Grisel, Retascón, etc.
- 9) Gestión de tratamiento de residuos sólidos, industriales y de aguas residuales. Esta acción incluye actuaciones en infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, localizándose principalmente en el Pirineo, siendo una infraestructura de apoyo al desarrollo de actividades económicas extra-agrarias.
- 10) Rehabilitación de espacios contaminados por residuos y sustancias peligrosas en la cuenca del río Gállego. Esta acción contempla la elaboración de un proyecto de restauración y plan de actuación para la rehabilitación de los espacios de la cuenca del río Gállego contaminados por residuos y sustancias peligrosas industriales.
- 11) Fomento de cooperativas, talleres industriales auxiliares e industrias artesanales. Estas industrias y empresas son, en muchos casos, las únicas actuaciones que pueden realizarse en zonas rurales, por lo que deben fomentarse en toda la zona 5b.
- 12) Mejora de la infraestructura industrial mediante la ayuda de Ayuntamientos, que permita implantaciones industriales. Se trata de preparación de suelo industrial y naves en todo el territorio 5b.
- 13) Electrificación rural. Llevar la instalación eléctrica a núcleos rurales que carecen de la misma o que sean insuficientes en la zona del programa.
- 14) Fomento de PYMES. Esta acción incluye ayudas a la creación o ampliación de pequeñas industrias en todos los municipios comprendidos en la zona 5b.
- 15) Fomento y adecuación de entornos: señalización, senderos, protección del medio ambiente, etc. Esta acción supone la realización de adecuación de entornos (merenderos, piscinas naturales, senderos, etc.), con el fin de ofertar a los visitantes de áreas de esparcimiento en zonas incluidas en el territorio del programa.
- 16) Fomento de las oficinas de información turística, de gestión, comercialización y promoción turística. Se contempla con esta acción fomentar y promocionar mediante estos medios el turismo en todo el territorio de Aragón.
- 17) Concesión de subvenciones para infraestructura de todo tipo de alojamiento, incluso viviendas de turismo rural, y oferta complementaria. Esta acción supone la concesión de subvenciones en zonas incluidas en el área del programa con el fin de dotar a la región de infraestructura turística suficiente.

Cuadro III.6.

PROGRAMA OPERATIVO DE ARAGON (1991-1993) PARA ZONAS OBJETIVO 5b

SUBPROGRAMA N.º 3: Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo

CUADRO FINANCIERO POR ACCIONES. 1 ECU=130 PTAS. (AÑOS 1991-1993)

Código	Acciones	Coste Total	Gasto Público elegible	FEDER					Gasto Público Nacional					Gasto Priv.	
				A.R.	A.C.	CC.LL.	EE.PP.	Total	% s/GPE	A.R.	A.C.	CC.LL.	EE.PP.		Total
3.1	Potencial endógeno en Huesca	196,74	196,74	0,00	17,71	70,83	0,00	88,54	45,00	0,00	21,64	86,56	0,00	108,20	0,00
3.2	Infraestructuras básicas en Huesca	676,36	676,36	0,00	60,87	243,49	0,00	304,36	45,00	0,00	74,40	297,60	0,00	372,00	0,00
3.3	Infraestr. productivas en Zaragoza	231,00	231,00	0,00	20,79	83,16	0,00	103,95	45,00	0,00	25,41	101,64	0,00	127,05	0,00
3.4	Potencial endógeno en Zaragoza	579,30	579,30	0,00	52,14	208,54	0,00	260,68	45,00	0,00	63,72	254,90	0,00	318,62	0,00
3.5	Turismo rural en Teruel	83,00	83,00	0,00	7,47	29,88	0,00	37,35	45,00	0,00	9,13	36,52	0,00	45,65	0,00
3.6	Póligonos industriales en Teruel	485,40	485,40	0,00	43,69	174,74	0,00	218,43	45,00	0,00	53,39	213,58	0,00	266,97	0,00
3.7	Infraestruct. productivas en Teruel	432,46	432,46	0,00	38,92	155,69	0,00	194,61	45,00	0,00	47,57	190,28	0,00	237,85	0,00
3.8	Telefonía rural	828,00	828,00	0,00	0,00	0,00	373,00	373,00	45,05	0,00	0,00	0,00	455,00	455,00	0,00
3.9	Tratamiento de residuos sólidos e industriales y aguas residuales	853,00	853,00	383,85	0,00	0,00	0,00	383,85	45,00	469,15	0,00	0,00	0,00	469,15	0,00
3.10	Rehabilitación cuenca río Gállego	187,00	187,00	84,15	0,00	0,00	0,00	84,15	45,00	102,85	0,00	0,00	0,00	102,85	0,00
3.11	Fomento cooperativas, industrias auxiliares y artesanales	605,00	140,00	59,50	0,00	0,00	0,00	59,50	42,50	80,50	0,00	0,00	0,00	80,50	465,00
3.12	Ayudas a ayuntamientos para implantación industrial	540,00	540,00	144,00	0,00	0,00	0,00	144,00	26,67	176,00	0,00	220,00	0,00	396,00	0,00
3.13	Electrificación rural	750,00	300,00	135,00	0,00	0,00	0,00	135,00	45,00	165,00	0,00	0,00	0,00	165,00	450,00
3.14	Fomento PYMES zonas 5b	1.700,00	300,00	135,00	0,00	0,00	0,00	135,00	45,00	165,00	0,00	0,00	0,00	165,00	1.400,00
3.15	Fomento y adecuación de entornos	160,00	160,00	72,00	0,00	0,00	0,00	72,00	45,00	88,00	0,00	0,00	0,00	88,00	0,00
3.16	Oficinas de información turística y difusión de material turístico	180,00	180,00	81,00	0,00	0,00	0,00	81,00	45,00	99,00	0,00	0,00	0,00	99,00	0,00
3.17	Subvenciones infraestructuras alojamiento rural	1.000,00	500,00	225,00	0,00	0,00	0,00	225,00	45,00	275,00	0,00	0,00	0,00	275,00	500,00
3.18	Creación dos hospederías rurales	210,00	210,00	94,50	0,00	0,00	0,00	94,50	45,00	115,50	0,00	0,00	0,00	115,50	0,00
3.19	Entidades Privadas y Asociativas	700,00	700,00	315,00	0,00	0,00	0,00	315,00	45,00	385,00	0,00	0,00	0,00	385,00	0,00
	TOTAL	10.397,26	7.582,26	1.729,00	241,59	966,33	373,00	3.309,92	43,65	2.121,00	295,26	1.401,08	455,00	4.272,34	2.815,00

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

- 18) Creación de dos hospederías en el medio rural. Se trata de la realización en zonas incluidas en el objetivo 5b de dos hospederías con el fin de dotar de infraestructura turística a zonas carentes de la misma.
- 19) Entidades privadas y asociativas tramitadas a través de la Administración Regional. Esta acción se encamina a mejorar las condiciones tecnológicas y de comercialización de las entidades asociativas y privadas para aumentar su competitividad. Se trata de subvenciones directas a industrias artesanas dadas por la Diputación General de Aragón.

Financiación del programa operativo

Los recursos financieros de este Programa Operativo ascienden a 10.397,3 millones de pesetas para el período 1991-1993.

El gasto público total se distribuye de la siguiente forma: contribución pública nacional, 2.815 millones de pesetas y subvención comunitaria, 3.309,9 millones de pesetas.

La contribución pública nacional comprende actuaciones de la Administración Central (295,3 millones de pesetas), de la Administración Regional (2.121 millones de pesetas), de las Corporaciones Locales (1.401,1 millones de pesetas) y de las Empresas Públicas (455 millones de pesetas).

Respecto a la distribución del coste por acciones, se advierte la importancia de las acciones 14 "Fomento de PYMES" (16,4%) y "Subvenciones para infraestructuras de alojamiento rural" (9,6%).

Programa Operativo zona 5b de Baleares. 1991-1993

Ambito y problemática territorial

El espacio territorial del archipiélago Balear, seleccionado en este Programa, incluye las islas de Menorca e Ibiza, así como 19 municipios de Mallorca. En total, la superficie afectada es de 2.361,4 Km², que representa el 47,8% del territorio de la Comunidad Autónoma y está habitada por 200.315 habitantes -29,4% de la población regional-. Por otra parte, en las últimas décadas y como consecuencia de la intensa inmigración, la población ha crecido sensiblemente. La densidad se sitúa en la actualidad en 85 habitantes por Km², valor que se dobla en verano como consecuencia del turismo.

La distribución sectorial de la población de la Zona refleja la acusada concentración productiva en la actividad turística: el 72% de los activos corresponde al sector terciario, mientras que solamente un 13% se dedica a actividades relacionadas con el sector secundario. El resto -9%- trabaja en actividades primarias, tratándose en general de una población envejecida de la que solamente una minoría son jóvenes agricultores.

La intensa orientación del sistema productivo hacia el turismo, con altos ingresos por persona ocupada, ha marginado la actividad agrícola de la Economía de la Zona, que en la actualidad presenta una de las rentas por ocupado más bajas del conjunto agrario español. Lo que ha motivado que en siete años (1981-1988) el 30% de la población ocupada agraria se haya desplazado a los otros sectores productivos.

Los factores más graves que están conduciendo a esta situación de declive en el medio rural de las islas son los siguientes:

- a) Baja rentabilidad de los factores de producción (costes laborales altos, difícil mecanización, precio muy elevado del suelo agrícola, etc.).
- b) Deficiencias en la dotación y estado de conservación de las infraestructuras agrarias (caminos rurales, redes de almacenamiento y distribución de agua para el riego, etc.).



- c) Deficiencias en la dotación de servicios sanitarios y educativos en los núcleos rurales.
- d) Insuficiente formación y cualificación profesional.
- e) Especial atención merece en esta Comunidad Autónoma el problema de destrucción del paisaje y del medio natural derivado del cese de la actividad agraria. Las zonas rurales de Baleares presentan un ecosistema especialmente sensible a la erosión tanto por la destrucción de terrazas o bancales como por los efectos de los incendios forestales. El mantenimiento de la actividad agraria se presenta por tanto como la única vía de conservación del medio natural.

Objetivos del programa: subprogramas y acciones

La estrategia de desarrollo de las zonas rurales de Baleares debe hacer frente a la atracción que el sector turístico ejerce sobre los recursos humanos, materiales y técnicos del campo con el objetivo de asentar en estas zonas una población con ingresos comparables a los que se puedan derivar del sector secundario o terciario.

En este sentido se plantean los objetivos siguientes:

- a) Incremento de las rentas generadas por la actividad agraria incidiendo fundamentalmente en los aspectos siguientes:
 - Mejora de las estructuras de producción, con especial referencia a la reducción de costes.
 - Diversificación y mejora de la calidad de los productos que faciliten el acceso a un mercado exigente y de alto poder adquisitivo.
 - Mejora del proceso de comercialización.
- b) Promoción de nuevas actividades que generen una renta complementaria. En este sentido, se puede citar como ejemplo las actividades de turismo rural y agroturismo, así como la fabricación de productos artesanales.
- c) Mejora de las condiciones de acceso y dotación de servicios en los municipios rurales.
- d) Formación profesional dirigida a la modernización de las explotaciones agrarias, que permitan la diversificación de la actividad.

El Programa Operativo contempla los siguientes cuatro subprogramas:

- 1) Mejora de las estructuras y diversificación del sector agrario;

- 2) Conservación y aprovechamiento del Medio Rural;
- 3) Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo;
- 4) Valorización de recursos humanos.

El primer subprograma "Mejora de las estructuras y diversificación del sector agrario" incluye las siguientes seis medidas:

- Mejora y nuevo enfoque referido a la calidad alimentaria. Esta medida se encamina a reestructurar el sector de cítricos, luchar contra las plagas, implantar nuevas técnicas productivas, fomentar la marca de calidad "Q.C." y "D.O." y realizar estudios de caracterización del queso mahón.
- Creación de asociaciones para compra y venta en común de suministros, servicios y productos y, en general, para la defensa de intereses agrarios en los municipios comprendidos en la zona 5b. .
- Apoyo al agroturismo, mediante la creación o ampliación de al menos tres organizaciones, una por isla, o bien una interinsular que coordine, promocioe o gestione el servicio de agroturismo en los municipios de la zona.
- Mejora de la calidad de la cabaña ganadera. Esta medida incluye campañas de saneamiento ganadero, de inseminación artificial, de control funcional del ganado y de las instalaciones de ordeño y promoción de la gestión técnico-económica de las explotaciones de vacuno, ovino y caprino.
- Pequeños regadíos para la diversificación de las producciones. Ejecución de las obras de interés general que permitan el aprovechamiento para el riego de las aguas depuradas en los municipios de Alaïor, Mercadal, San Antonio, San José y Formentera.
- Cese anticipado de la actividad agraria. Se pretende incidir en el cese anticipado de titulares de explotaciones de edades comprendidas entre 60 y 65 años y de ayudas familiares o asalariados entre 55 y 65 años en municipios de la zona 5b.

El segundo subprograma "Conservación y aprovechamiento del medio natural" comprende las siguientes siete medidas:

- Lucha contra los agentes nocivos de la flora autóctona. Esta medida incluye actuaciones de lucha contra la procesionaria del pino mediante lucha química y biológica. La zona de aplicación es todos los municipios de la zona 5b.
- Lucha contra la erosión, mediante la mejora de la recarga de acuíferos por infiltración, obras complementarias y regeneración de masas en los municipios de Escorca, Selva, Fornalutx, Manacor del Valle, Campanet y Valldemossa.

- Mejora forestal. Esta medida incluye acciones de cortafuegos, construcción de accesos y de depósitos para facilitar la extinción de incendios y contratación de asistencia técnica para la vigilancia y extinción de incendios forestales en todos los municipios de la zona 5b.
- Creación de áreas recreativas y de acampada pública. Adecuación de áreas recreativas, de áreas de acampada y de sendas en los municipios de Estallenchs, Escorca, Pollença, Andratx, Fornalutx, Selva, Manacor de la Vall, Campanet, Es Mercadel y Sta y Eularia del Riu.
- Acciones combinadas entre entes públicos y propietarios para la gestión y mejora de los espacios forestales privados. Esta medida se encamina principalmente a tratamientos selvícolas para el incremento de la producción forestal en todos los municipios de la zona 5b.
- Mejoras cinegéticas. Tiene por objetivo esta medida apoyar las iniciativas de las sociedades de caza en todos los municipios de la zona del programa.
- Conservación de la vida silvestre. Esta medida tiene como fin la conservación de la diversidad biológica en los municipios del territorio 5b.

El subprograma 3 "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo" tiene las siguientes diez medidas:

- Apoyo al turismo rural. Se trata con esta medida de potenciar y favorecer las acciones de adecuación de viviendas e instalaciones anejas de uso no agrícola para dar acogida a visitantes en los municipios de la zona 5b.
- Fomento de las actividades artesanales y mercadillos locales. Esta medida tiene por objetivo la creación de asociaciones de artesanos, empresas artesanales para venta en común de sus productos en los municipios de la zona del programa.
- Caminos relacionados con el turismo rural o que inciten a generar dicha actividad. Esta medida trata de la mejora de la subbase de caminos y asfaltado de la capa de rodadura de los mismos en los municipios 5b.
- Electrificación de zonas susceptibles de acogida turística. Esta medida tiene por destino la ejecución de líneas de media y/o baja tensión en los municipios 5b.
- Transferencia de tecnología para el desarrollo del turismo rural. Esta medida tiene por objeto la disposición de medios informáticos y/o telemáticos adecuados que presten servicios relacionados con el turismo en los municipios 5b.
- Mejora de abastecimientos y saneamientos en municipios turísticos. Esta medida tiene por objetivo el abastecimiento y saneamiento de agua en Soller, Fornalutx, Sant Climent, Santa Eulalia del Río, Sant Francesc, Sant Jordi y Port de Sant Miquel.

- Mejora de accesos a núcleos de interés turístico. Esta medida trata de mejora del camino vecinal de Binifabini (Menorca) para acceder a diversas urbanizaciones de este municipio.
- Creación de una explotación de turismo rural en el municipio de Alaró. Esta medida tiene por objetivo el acondicionamiento de un edificio de una antigua casa rústica señorial que se dedicará a la hostelería.
- Infraestructura básica de telecomunicaciones. Esta medida trata de ampliar y extender las telecomunicaciones en áreas rurales en la zona 5b.
- Desarrollo del potencial endógeno, mediante el fomento y apoyo a las actividades de las PYME. Esta medida va encaminada a dotar al sector industrial de toda la información necesaria y de las condiciones que permitan su modernización y expansión en la zona 5b.

El subprograma 4 "Valorización de recursos humanos" comprende dos medidas. La primera medida "Formación en conservación del medio natural y lucha contra sus agentes nocivos" trata de facilitar formación y aliciente a los jóvenes que están trabajando en explotaciones agrarias, para promocionarlos y arraigarlos en los municipios de la zona 5b.

La segunda medida "Formación en técnicas nuevas y/o complementarias a las explotaciones agropecuarias" tiene por objetivo la realización de cursos de aprendizaje adaptados al lugar en los municipios de la zona 5b.

Financiación del Programa

El coste total del Programa eleva a 5.257,9 millones de pesetas para el período 1991-1993.

El gasto público total se desglosa de la siguiente forma: contribución pública nacional 2.600,1 millones de pesetas (49,5%) y subvención comunitaria 2.127,3 millones de pesetas (40,5%).

La contribución pública nacional comprende actuaciones del Estado (472,6 millones de pesetas), de la Comunidad Autónoma (1.688,3 millones de pesetas) y varios (439,1 millones de pesetas).

Por lo que respecta a la distribución del coste por subprogramas, se puede ver en el cuadro adjunto que el de mayor peso (39,9% del total) corresponde a "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo", seguido de "Mejora de las estructuras y diversificación del sector agrario" (30,1%) y de "Conservación y aprovechamiento del medio natural" (20,4%); Finalmente, a mayor distancia se sitúa "Valorización de recursos humanos", con el 9,6% de los recursos financieros del Programa.

Cuadro III.7.

PROGRAMA OPERATIVO ZONA 5b DE BALEARES 1991-1993

DISTRIBUCION FINANCIERA POR SUBPROGRAMAS

1 ECU=130 PTAS. (Millones de pesetas)

	Coste Total	Total		Gasto Público o similar										Financiación Privada		Préstamos	
				Subvenciones comunitarias					Administraciones nacionales								
					%	Total	%	FEDER	FSE	FEOGA	Total	%	Estado	Región	Varios		%
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 1.0. Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario	1623,8	1228,2	100	552,7	45			552,7	675,5	55	194,4	481,1	395,5	24			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 2.0. Conservación y aprovechamiento del Medio Rural	1074,7	1074,7	100	483,6	45			483,6	591,1	55	191,5	399,6					
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 3.0. Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo	2099,8	1964,8	100	884,2	45	884,2			1080,6	55	86,7	554,8	439,1	135	6		
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 4.0. Valorización de los recursos humanos	459,7	459,7	100	206,9	45		206,9		252,8	55		252,8					
TOTAL	5257,9	4727,4	100	2127,3	45	884,2	206,9	1036,3	2600,1	55	472,6	1688,3	439,1	530,5	10		

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

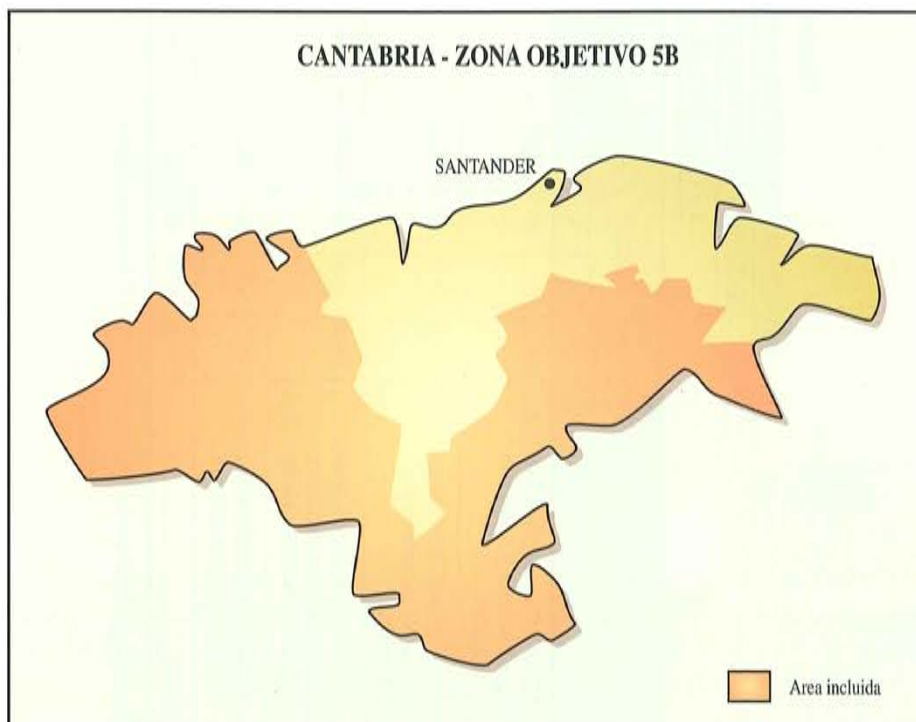
Programa Operativo de Desarrollo de las zonas rurales de Cantabria (1990-1993)

Ambito y problemática territorial

El conjunto de las áreas rurales de Cantabria que se benefician de este Programa suma una superficie de 1.332,4 Km², con una población de 51.770 habitantes –densidad 38,9 habitantes/Km²– que representan el 61,2% y el 9,6% de la superficie y de la población regionales, respectivamente. En total, son 40 municipios de los 102 incluidos en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

La baja densidad de población de la Zona es el resultado de un importante proceso de despoblación, que se originó en los primeros años del presente siglo y que se intensificó posteriormente durante las décadas 1960-1980. En la actualidad, la población de estas comarcas norteñas se encuentra en una situación de claro estancamiento.

La deficiente accesibilidad del conjunto de la Zona se debe básicamente a la orografía de la Región, con cadenas montañosas orientadas de Norte a Sur que encarecen el coste de las infraestructuras de transportes y que dificultan considerablemente los intercambios comerciales. En este sentido, el esfuerzo de dotación de infraestructuras de transportes y



comunicaciones resulta todavía muy insuficiente para mejorar las graves deficiencias de accesibilidad de este espacio geográfico.

A los anteriores estrangulamientos hay que añadir los elevados costes que sufren las explotaciones agrarias, resultado de insuficiencias en las comunicaciones, así como de la deficiente electrificación, escasez de agua potable y reducida concentración parcelaria. Es en estos aspectos de dotaciones básicas donde la Zona encuentra sus mayores obstáculos al desarrollo.

La pequeña dimensión de las explotaciones y su excesiva parcelación son el principal freno al desarrollo del sistema productivo agrícola, caracterizado por su escasísima diversificación, donde la ganadería es absolutamente predominante. Por otra parte, el escaso desarrollo del asociacionismo agrario lleva consigo dificultades y encarecimiento del suministro de inputs, así como una deficiente comercialización.

Objetivos del programa: subprogramas y acciones

Los objetivos seleccionados en este Programa para el conjunto de las zonas rurales de la Comunidad Autónoma de Cantabria que, por otra parte, configuran los subprogramas y acciones a desarrollar, son los siguientes:

- Mejora de las condiciones de vida de la población dotando a la zona de los servicios y la infraestructura necesarios.
- Mejora de las rentas generadas por la actividad agraria a fin de aproximarlas a los niveles medios de la Comunidad Autónoma.
- Diversificación de la actividad económica de forma que disminuya la dependencia excesiva del sector agrario y mejore la oferta de bienes y servicios.
- Una explotación equilibrada de los recursos naturales compatible con la conservación y mejora del medio ambiente.
- Mejora de la formación profesional agraria como acción básica para la modernización del sector.
- El mantenimiento de una población estable que debe lograrse mediante la actuación sinérgica de los anteriores objetivos.

Para la consecución de estos objetivos se ha diseñado una estructura de intervención articulada en torno a cuatro subprogramas: Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario; Conservación y aprovechamiento del medio natural; Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo; y Valorización de los recursos humanos.

El subprograma "Mejora de las estructuras y diversificación del sector agrario" incluye tres medidas con aplicación en toda la Zona. La primera, incide en la mejora de la infraestructura necesaria para el mantenimiento de la actividad agraria, contiene acciones relativas a concentración parcelaria, mejora de la red de caminos rurales, de regadíos, de abastecimiento de aguas y de electrificación rural. La segunda incluye acciones de mejora genética y sanidad animal, y la tercera va dirigida a la promoción del agroturismo y al fomento del asociacionismo agrario.

El subprograma "Conservación y aprovechamiento del Medio Natural" incluye una medida de "protección y conservación del medio natural" que, a su vez, comprende varias actuaciones sobre repoblación forestal, trabajos hidrológicos, creación de viveros forestales y protección de la flora y fauna silvestres, que estarán localizadas principalmente en Parques Naturales, zonas de caza controlada, áreas de recuperación del oso pardo y ríos de especial riqueza piscícola.

Incluye también otra medida de "Aprovechamiento y explotación del medio natural" que se refiere a acciones para la mejora y aprovechamiento piscícola y cinegético, creación y ampliación de áreas recreativas naturales y dotación de infraestructura para el aprovechamiento de montes. Estas acciones se localizan principalmente en la Reserva Nacional del Saja, Picos de Europa y Collado del Ansón, así como en los Parques Naturales del Saja-Besaya, Liencres, Oyambre y Peñacabarga.

El subprograma de "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo" incluye las siguientes medidas: fomento de actividades turísticas en Liébana, Campóo, Los Valles, Soba, Ansón y Pas; mejora de mercados locales en Liébana y Zona Oriental; tratamiento de aguas residuales en núcleos rurales y explotaciones de las zonas Occidental y Oriental; creación de infraestructuras de apoyo para la instalación de pequeñas industrias en las comarcas Occidental y del Pas; y, finalmente, dotación de infraestructura de apoyo a la electrificación rural en Liébana.

El subprograma de "Valorización de los recursos humanos" incluye acciones en el ámbito de la Formación Profesional Ocupacional para la cualificación y perfeccionamiento de los ganaderos, conservación y aprovechamiento del medio natural y creación de nuevas empresas para la diversificación de la actividad económica.

Financiación del programa operativo

El coste total del Programa Operativo se eleva a 7.435,1 millones de pesetas para el período comprendido entre el 11.10.90 y el 31.12.93.

El gasto público total se desglosa de la siguiente forma: contribución pública nacional 3.584,5 millones de pesetas y subvención comunitaria 2.932,8 millones de pesetas.

Cuadro III.8.
PROGRAMA OPERATIVO DESARROLLO ZONAS RURALES DE CANTABRIA 1990-1993
(Millones de pesetas)

	Coste Total	Total		Gasto Público o similar												Financiación Privada		Préstamos	
				Subvenciones comunitarias				Administraciones nacionales											
					%	Total	%	FEDER	FSE	FEOGA	Total	%	Estado	Región	Varios				%
	1=2+14	2=4+9	3	4=6+7+8	5	6	7	8	9=11+12+13	10	11	12	13	14	15	16	17		
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 1	4095,3	3278,9	80	1475,5	45			1475,5	1803,4	55	845,3	958,1		816,4	20				
Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario																			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 2	2022,2	2022,2	100	910	45			910	1112,2	55	526,7	585,5							
Conservación y aprovechamiento del medio natural																			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 3	1167,4	1066	91	479,7	45	479,7			586,3	55	89,5	496,8	101,4	9					
Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo																			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 4	150,2	150,2	100	67,6	45		67,6		82,6			82,6							
Valorización de los recursos humanos																			
TOTAL	7435,1	6517,3	87,6	2932,8	45	479,7	67,6	2385,5	3584,5	55	1461,5	2123,0		917,8	12,4				

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

La contribución pública nacional comprende actuaciones del Estado (1.461,5 millones de pesetas) y de la Comunidad Autónoma (2.123 millones de pesetas).

En relación a la distribución del coste por subprogramas, se advierte que el mayor peso relativo corresponde al primero –“Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario” (55,1%)–, seguido de “Conservación y aprovechamiento del medio natural” (27,2%).

Programa Operativo Plan de Desarrollo en zonas rurales de La Rioja (1991-1993)

Ambito y problemática territorial

El ámbito del Programa se corresponde con la totalidad del territorio incluido en el Marco Comunitario de Apoyo para las zonas rurales de La Rioja objetivo 5b y abarca toda la parte meridional de esta Comunidad Autónoma, limitando por el Oeste y Suroeste con la provincia de Burgos y por el Sur con la provincia de Soria. Todo el área se encuentra dentro del Sistema Ibérico y su delimitación natural la forman las sierras de Santa Cruz, de la Demanda y de San Lorenzo que se internan en la Zona por el Oeste; y por el



Sur se encuentran las sierras de Urbión, de Cebollera y de Pineda, entre otras. En esta orografía montañosa se dan numerosos valles que toman su denominación de los ríos que los surcan: Oja, Najerilla, Iregua, Leza, Cidacos y Alhama; todos ellos afluentes del río Ebro.

En conjunto, la Zona tiene una superficie de 2099 Km², que supone el 41,7% de la superficie total de la región, estando habitada por 9496 personas en 51 municipios –el 3,6% de la población regional–. Como puede pareciarse el territorio tiene acusados rasgos de despoblamiento, con una densidad que no sobrepasa los 4,5 habitantes por Km².

Las disparidades existentes entre este área de Sierra y el resto de la Comunidad Autónoma, denominado El Valle, son muy acusadas, tanto en los niveles de renta como en los de bienestar social. La despoblación de la Sierra contrasta con la concentración de la población en El Valle, donde están ubicados los núcleos urbanos más importantes. Por otra parte, la actividad económica de la Sierra padece una fuerte dependencia de la ganadería y de la actividad forestal.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

El objetivo general del Programa es fijar la población al medio, posibilitando una adecuada calidad de vida y un nivel de renta que se acerque al promedio de la Comunidad Autónoma; todo ello respetando el todavía excelente medio natural de la Zona.

Los objetivos específicos son:

- Evitar que se incremente la erosión y destrucción de espacios naturales y regular el ciclo hidrológico, aprovechando su potencialidad energética.
- Mantener el patrimonio arquitectónico significativo en buen estado y evitar que el asentamiento de la población y su actividad se conviertan en un riesgo de sanidad ambiental.
- Favorecer que los municipios dispongan de instalaciones deportivas mínimas e instalaciones adecuadas para el recreo y ocio y que dichos municipios tengan una accesibilidad aceptable.
- Alcanzar una sanidad suficiente y adecuada así como una mejor asistencia social.
- Conseguir que los pastos extensivos tengan una mínima infraestructura que permita un incremento de cabezas y un mayor tamaño de la explotación ganadera y conseguir un equilibrio entre las especies a explotar.
- Promover que las instalaciones ganaderas reúnan las condiciones adecuadas para la explotación y conseguir asimismo una cabaña sana.

- Potenciar una mayor productividad de las repoblaciones forestales y una red de caminos forestales que posibilite el acceso a las masas forestales.
- Incrementar el asociacionismo agrario mediante agrupaciones y cooperativas.
- Potenciar las cabeceras de comarca como centros de asentamiento de la industria y el comercio.
- Propiciar una mayor afluencia turística a la Zona, tanto interior como exterior.

El programa incluye los tres subprogramas que a continuación se especifican, junto con las características más sobresalientes de las medidas que los componen:

El primer subprograma "Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario" consta de cuatro medidas. La primera, "Mejora de las infraestructuras agrarias", pretende incidir en algunos de los déficits más importantes del medio rural: red viaria, abastecimiento de agua, saneamiento y depuración. La segunda, "Mejora de las estructuras productivas agrarias", se encamina a facilitar a la pequeña explotación familiar una dotación más rentable de sus recursos agrarios así como una explotación más eficaz de los recursos piscícolas. También se mejorarán los procesos de gestión agraria en todos los municipios de la zona. La tercera, "Diversificación de la actividad y fomento de asociacionismo", potenciará las agrupaciones de productores agrarios con el fin de abaratar y acceder mejor a los mercados. De la misma forma, se potenciarán las agrupaciones de las PYMES industriales. Por último, la cuarta medida "Cese anticipado de la actividad agraria" tiene como finalidad mejorar la estructura del sector agrario y facilitar el acceso de jóvenes agricultores.

El segundo subprograma "Conservación y aprovechamiento del medio natural" comprende seis medidas. La primera, "Creación y mejora de la cubierta vegetal", se enfoca principalmente en la lucha contra la erosión, regulación hídrica y mejora del medio natural, localizándose sus acciones en los municipios de Arnedillo, Brieva, Cabezón, Canales, Cornago, Hornillos y Jalón, entre otros. La segunda, "Obras de corrección hidrológica", trata del control de avenidas preferentemente en los municipios de Pazuengos, Matute, así como en otros municipios de la Sierra. La tercera, "Defensa contra los incendios forestales", se encamina a prevenir la destrucción de las masas forestales en toda la Zona. La cuarta, "Estudios de ordenación de recursos naturales" pretende mejorar la gestión de los recursos naturales. La quinta, "Utilización recreativa de los montes", incluye actuaciones para mejorar la oferta de usos recreativos del monte. La última medida, "Mejora de pastizales", facilita una explotación más rentable de los recursos piscícolas.

El tercer subprograma "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo" consta de cuatro medidas. La primera, "Fomento de la inversión y modernización de las PYMES", trata de promover la instalación de PYMES en los municipios rurales incluidos en el objetivo 5b. La segunda, "Subvenciones de la

Cuadro III.9.
PROGRAMA OPERATIVO PLAN DESARROLLO DE ZONAS RURALES DE LA RIOJA 1991-1993
1 ECU=130 ptas. (Millones de pesetas)

	Coste Total	Total	Gasto Público o similar											Financiación Privada	
			Subvenciones comunitarias					Administraciones nacionales							
				%	Total	%	FEDER	FSE	FEOGA	Total	%	Estado	Región	Varios	
	1=2+14	2=4+9	3	4=6+7+8	5	6	7	8	9=11+12+13	10	11	12	13	14	15
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 1 Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario	1286,9	1286,9	100	579,1	45			579,1	707,8	55	317,7	390,1			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 2 Conservación y aprovechamiento del medio natural	458,9	458,9	100	206,5	45			206,5	252,4	55	113,4	139,0			
PRESUPUESTADO SUBPROGRAMA 3 Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo	2568,7	1155,5	45	520,0	45	520,0			635,5	55	52,5	397,2	185,8	1413,2	55
TOTAL	4314,5	2901,3	67	1305,6	45	520,0		785,6	1595,7	55	483,6	926,3	185,8	1413,2	33

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

Comunidad Autónoma de la Rioja a obras de infraestructura y equipamiento básico en los municipios del objetivo 5b", trata de dotar a estos municipios de un conjunto de infraestructuras y equipamientos básicos: saneamiento, abastecimiento, pavimentación, alumbrado, etc. La tercera, "Subvenciones del Ministerio para las Administraciones Públicas a obras de infraestructura y equipamiento básico en los municipios 5b", se encamina a dotarlos de suficientes infraestructuras y equipamientos básicos. La cuarta y última medida, supone la "Mejora de la infraestructura de telefonía rural" en Anguiano, Ezcaray, Arnedillo y en otros municipios de la Zona.

Financiación del programa operativo

El coste total del Programa asciende a 4.314,5 millones de pesetas para el período 1991-1993. El gasto público total se desglosa de la siguiente forma: contribución pública nacional 1.595,7 millones de pesetas y subvención comunitaria 1.305,6 millones de pesetas. La contribución pública nacional comprende actuaciones del Estado (483,6 millones de pesetas) y de la Comunidad Autónoma (926,3 millones de pesetas).

Respecto a la distribución de la inversión por subprogramas, el mayor peso relativo corresponde a "Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo" (59,5%) seguido de "Mejora de estructuras y diversificación del sector agrario" (29,8%). A una mayor distancia se sitúa "Conservación y aprovechamiento del medio natural", con el 10,7% de los recursos financieros restantes.

III.2.4. PROGRAMAS OPERATIVOS EN EL MARCO DE INICIATIVAS COMUNITARIAS

Programa operativo INTERREG de las regiones fronterizas de España y Francia 1991-1993

Ambito y problemática territorial

Las zonas que pueden beneficiarse de este Programa Operativo INTERREG pertenecen, en el lado francés, a cinco departamentos pirenaicos y otro más situado fuera de la delimitación del Macizo, y están incluidas en los objetivos 2 y 5b. Los departamentos son Pirineos Atlánticos, Altos Pirineos, Alto Garona, Ariège, Pirineos Orientales y Pirineos Medios. Del lado español, las zonas, también de los objetivos 2 y 5b, se localizan en cuatro comunidades autónomas, y más concretamente en las provincias de Gerona, Lérida, Huesca y Guipúzcoa y en la Comunidad Autónoma uniprovincial de Navarra. Tanto en las cinco provincias españolas como en los seis departamentos franceses, existen zonas fuera de objetivos y que, por tanto, no son elegibles; pero tal y como señala el apartado II

de esta iniciativa INTERREG pueden obtener ayudas limitadas en virtud del artículo 10 del Reglamento FEDER. Este es el caso de Hendaya, en el lado francés, y de la comarca del Alt Empordà, provincia de Gerona, en el lado español.

El conjunto de las zonas beneficiarias de este Programa, localizadas a uno y otro lado de los 712 kilómetros de frontera hispano-francesa, comprende una superficie de 73.349 km², de los que dos terceras partes, aproximadamente, (45.925 km) son territorio español. En total habitan 4.500.369 personas (año 1990), de las que 2.229.463 lo hacen al norte de los Pirineos y 2.270.906 al sur. La parte española, por lo tanto, está menos poblada, como lo pone de manifiesto el índice de densidad demográfica: 49,4 hab/km², frente a 81,3 hab/km² del área territorial francesa. Sin embargo, el valor de este indicador demográfico oculta las acusadas disparidades de población que existen en ambas vertientes pirinaicas, concentrándose la mayor parte de la población, por lo que se refiere a España, en las provincias localizadas en los dos extremos fronterizos (Guipúzcoa, Navarra y Gerona). En el lado francés, en cambio, es la zona central del Alto Garona, situada en la parte central de los Pirineos, la de mayor densidad demográfica (147 hab/km²), pero también se encuentra en este espacio geográfico el departamento cuyo territorio está menos poblado: Ariège (27,9 hab/km²).

Existen, asimismo, disparidades importantes en las tasas de paro de ambas zonas, llegando incluso a ser considerablemente acusadas en el lado español, donde los extremos máximo



y mínimo de este indicador son el 19,0% y el 3,5% para las provincias de Guipúzcoa y Lérida, respectivamente. En el lado francés, los extremos se sitúan en el 14,1% y 8,7% para los departamentos de los Pirineos Orientales (Languedoc-Roussillon) y Ariège. En conjunto, la zona española tiene una tasa de paro superior a la francesa: 14,5% frente al 10,9%.

Las disparidades territoriales existentes en los niveles de población y en las tasas de desempleo reflejan las importantes diferencias en la localización de las actividades económicas. En el lado francés, la actividad industrial se concentra en el piedemonte de la vertiente pirinámica, mientras que en el lado español los dos extremos occidental (Guipúzcoa y Navarra) y oriental (Gerona) acogen la mayor parte de la actividad industrial.

En el caso español, el proceso de urbanización de las dos periferias del Macizo Pirinámico estuvo notablemente influido por el éxodo ininterrumpido de población de las zonas rurales hacia los centros urbanos, a medida que se desarrollaban la industria siderometalúrgica, en el País Vasco, y la industria textil en Cataluña. La crisis de los años setenta afectó con particular intensidad al tejido industrial de Guipúzcoa, acusando también sus efectos la industria textil de Gerona.

Estos dos espacios geográficos, cuentan, entre sus aspectos positivos más destacados, con una estructura urbana muy desarrollada y con una importante oferta potencial de servicios; en particular, y en el caso del turismo, San Sebastián y su entorno y la Costa Brava son focos que atraen a una gran afluencia de visitantes. Por otra parte, el aumento de intercambios comerciales entre España y los otros países comunitarios, que propiciará el Mercado Unico, mejorará las ventajas locacionales de estos dos espacios geográficos que son paso obligado de los grandes flujos terrestres de mercancías entre la Península y el resto del continente.

El Mercado Unico supondrá, por lo demás, una transformación radical del escenario en el que se ha desarrollado la actividad económica de toda la Zona del Programa y, en general, de muchos elementos de su vida social. En particular, la cooperación transfronteriza que, cada vez en mayor medida, se está llevando a cabo entre las dos vertientes pirinámicas muestra los nuevos aspectos de la estrategia a desarrollar. En el acuerdo entre el MOPU y el DATAR (Delegation à L'Amenagement du Territoire eet à L'Action Regional), firmado el 31 de enero de 1985, se establecieron ya dos objetivos claros en materia de ordenación del territorio: a) contribuir a la mejora de la fluidez y articulación entre los sistemas de transporte de los dos Estados y b) contribuir al desarrollo de los Pirineos. Posteriormente, los dos Estados, recogiendo la invitación de la CEE para presentar un programa de acciones piloto transfronterizas, decidieron la presentación de la correspondiente solicitud de forma conjunta, al amparo del artículo 10 del Reglamento FEDER. Este Programa de estudios y proyectos piloto 1989-1990, con un coste total de 8.143.310 Ecus que financia 9 proyectos españoles y 12 franceses, es el antecedente inmediato de la puesta en marcha del presente Programa ENVIREG.

Por otro lado, la mayor parte del área fronteriza presenta, cara al Mercado Unico, una dotación realmente deficiente de infraestructuras de transportes y comunicaciones; lo que constituye uno de los principales problemas a corregir si se tiene en cuenta, además, las potencialidades turísticas de la Zona, con inmejorables recursos paisajísticos y una buena calidad del medio ambiente. En este sentido, la demanda potencial turística se estima en un colectivo de 16 millones de personas, que pueden acceder al Macizo en menos de tres hora de automóvil y que con un buen sistema de comunicaciones terrestres podrán hacerlo en un periodo de tiempo más reducido.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La estrecha vinculación del desarrollo de la Zona con una adecuada red de infraestructuras de transportes exige una estrategia de mejora de su accesibilidad, orientada, en primer lugar, al acondicionamiento de los grandes ejes de penetración y, asimismo, a la ampliación y mejora de la red de comunicación entre los valles de uno y otro lado del Macizo. En segundo lugar, a la implantación de nuevas técnicas de comunicación que permitan reducir el aislamiento de las zonas rurales y de montaña. En este sentido, la potenciación de la telefonía sin hilos reducirá los efectos de aislamiento de las barreras físicas que imponen las condiciones montañosas de la Zona.

Las nuevas obras de infraestructuras, en particular, así como en general todas las acciones que inciden en el desarrollo del Macizo habrán de realizarse respetando escrupulosamente su medio ambiente, siempre bajo una imprescindible armonía dentro del binomio crecimiento-conservación, teniendo en cuenta además la importancia de promocionar un turismo de calidad.

En concreto, los objetivos básicos que se proponen en este Programa y que se agrupan en las diferentes medidas que serán la base para elaborar los subprogramas de gestión, son las siguientes:

En primer lugar, se pretende mejorar los accesos a los pasos y pueblos fronterizos, propiciando, también, una mejora de los servicios asociados al transporte de viajeros. Se aumentará, así mismo, dentro del campo de las nuevas tecnologías de la comunicación, el flujo de información a un lado y otro de la frontera.

En segundo lugar, y por lo que se refiere a los recursos naturales, su protección y conservación conllevan la necesidad de una política común medioambiental para todo el Macizo.

En tercer lugar, dentro del área de Turismo es indispensable una inversión transfronteriza y conjunta de esta actividad, lo que deberá traducirse en los siguientes objetivos específicos:

- Apoyar las iniciativas relativas a crear una imagen específica del Pirineo, en la cual se tengan en cuenta tanto la variedad del Macizo como el carácter multiestacional de las actividades turísticas a desarrollar.
- Favorecer de forma coordinada el surgimiento de productos originales y de calidad, en todo lo relativo al Patrimonio cultural.
- Desarrollar productos naturales y de turismo ecológico, dada la gran diversidad y calidad del espacio.
- Aumentar la profesionalidad del sector: calidad en los alojamientos, inserción del sector en las redes de distribución e innovación europeas, profundizar en la ingeniería turística, etc.
- Desarrollar programas locales de cooperación en los cuales los equipamientos sean complementarios, los servicios recíprocos y los medios comunes.

En cuarto lugar, habrá de diversificarse los ingresos de los agricultores. En este sentido, se implantarán mejoras genéticas y medidas fito y zoosanitarias para aumentar la productividad agraria. También se mejorará la calidad de los productos y procesos agrarios.

En quinto lugar, se incidirá especialmente en la cooperación transfronteriza. En concreto, se intensificará la reconversión de las actividades relacionadas con la frontera y se estimulará la recomposición de los núcleos fronterizos. En este sentido, las ciudades contiguas a ambos lados de la frontera podrán comprometerse en programas de gestión común para los espacios urbanos, y, en particular, realizar estudios de planificación, gestionar redes de saneamiento y organizar transportes colectivos, entre otros.

Por último, se intensificará la formación y cooperación técnica en un conjunto de actividades relacionadas con la industria, la comercialización de productos y la valoración de los recursos naturales.

La acciones que contempla este Programa se integran en seis subprogramas:

1. Infraestructura de Transportes y Comunicaciones

Las acciones previstas, tanto por España como por Francia, son muy numerosas, mejorándose el trazado de numerosas carreteras y modernizándose varios accesos, pudiéndose citar como las más significativas, dentro de las infraestructuras de transporte, las obras de mejora de la carretera Lannemazon-Barbastro por el túnel de Aragnouet-Bielsa y las obras de acceso entre Estevar y Llivia. Se construirán, también, los túneles de Somport y Puymorens.

Por lo que se refiere a las nuevas tecnologías de comunicación, se aumentará la cobertura para la telefonía móvil y se creará un banco de datos; elaborándose, también, una propuesta para la puesta en marcha de una agencia de imagen de los Pirineos y contratando espacios televisivos específicos: Magazine transfronterizo televisado "Pirineos-Pyrénées" y nuevo magazine "Passages", éste último de contenido socioeconómico.

2. Medio Ambiente y Patrimonio Natural

Las acciones seleccionadas se inscriben dentro de una Política común del Medio Ambiente para todo el Macizo Pirinámico y se materializan en la implantación de una red de vigilancia medio ambiental, así como en la eliminación de residuos sólidos urbanos y en la depuración de aguas residuales. Un ejemplo de esta acción depuradora es la construcción de las estaciones de Llívia y Puigcerdá, en España, y la de Bourg-Madame, en Francia.

La creación del Parque internacional de los Pirineos, supondrá la puesta en valor conjunto de los dos Parques Nacionales de cada lado de la frontera: el Parque Nacional de Ordesa-Monte Perdido y el "Parc National des Pyrénées Occidentals". Dentro de este campo de cooperación transfronteriza, se tiene previsto realizar una serie de acciones comunes para una mayor implantación de redes de refugios.

Finalmente, en el campo de la mejora de los recursos naturales del Pirineo, se potenciará el desarrollo forestal y se revalorizará la trucha autóctona pirinámica.

3. Turismo y Patrimonio Cultural

Este programa incluye una serie de acciones que contribuirán a la renovación de la montaña pirenaica, dada la oportunidad que para la misma supone el desarrollo de la actividad turística. Entre otras señalamos las relacionadas con el Turismo rural y el Patrimonio cultural. En este sentido, se ampliarán las rutas turísticas y se promocionarán los productos culturales de la Zona.

Otro tipo de acciones propuestas son: la guía franco-española de agroturismo; el programa coordinado de vuelo a vela; la propuesta de Juegos Pirenaicos de la Aventura; la ruta del Románico; y la ruta del Hierro.

4. Apoyo a la diversificación de la actividad económica

Las acciones a realizar inciden, principalmente, en el sector agrícola, concentrándose en el campo de la formación, la diversificación agroalimentaria y la intensificación de intercambios entre las dos zonas, y destacan como muy significativas la constitución del

Fondo de cooperación bilateral, la continuación de la Operación de lucha contra la Agalaxia, iniciada en 1989 entre Pirineos Atlánticos, Navarra y País Vasco y que se pretende extender a Pirineos Orientales, Aragón y Cataluña y, por otra parte, el apoyo técnico a jóvenes agricultores.

5. Formación y Cooperación Técnica

El subprograma apoyará acciones de cooperación tecnológica y de intercambios técnicos, especialmente mediante cursos y seminarios, relativas, a:

- Estudios para mejorar el conocimiento del entorno organizativo, jurídico y financiero.
- Intercambios de metodología de intervención para los empresarios de los sectores de la artesanía, industria y comercio.
- Acciones comunes de promoción e investigación de nuevos productos.
- Iniciativas para desarrollar los conomientos mediante el intercambio de las técnicas específicas de los diferentes agentes.

6. Asistencia técnica y difusión de la información

Dentro de este subprograma, y con el fin de mejorar la información de los diferentes agentes del Programa Operativo, se dispondrá de una Base de Datos.

Financiación del Programa

El montante total de este Programa INTERREG asciende a 8.060,8 millones de pesetas, de los que 6.308,2 millones son financiados por el FEDER, otros 1.518,4 millones corresponden a financiación FEOGA y, por último, el FSE participa solamente con los 233,3 millones restantes. Dicho montante, por otro lado, se distribuye, a partes iguales, entre España y Francia.

De los seis subprogramas a financiar, la aportación mayor corresponde a “Apoyo a la diversificación de las actividades económicas” que se lleva el 29,4% de la inversión del Programa. Existen dos subprogramas –“Medio ambiente y patrimonio natural” e “Infraestructuras de transporte y comunicaciones”– que participan en una proporción muy semejante: 22,9% y 22,1%, respectivamente. Lo mismo ocurre en el caso de “Formación, cooperación técnica e investigación” y “Turismo y patrimonio histórico y cultural”, cuya participación supone, respectivamente, el 11,1% y 10,5% del total de la inversión. Queda, al final, un 4,0% de recursos financieros que se destinan a “Asistencia técnica y difusión de la información”.

Cuadro III.10.
PROGRAMA OPERATIVOS INTERREG DE LAS REGIONES FRONTERIZAS DE ESPAÑA Y FRANCIA. 1991-1993
Distribución de las Inversiones (millones de pesetas)

	Total	Fondos Estructurales			Países	
		FEDER	FEOGA	FSE	España	Francia
Infraestructuras de transporte y comunicaciones	1.784,4	1.784,4	0,0	0,0	1.264,4	520,0
Medio ambiente y patrimonio natural	1.842,2	1.824,6	17,6	0,0	997,2	845,0
Turismo y patrimonio histórico y cultural	844,2	844,2	0,0	0,0	324,2	520,0
Apoyo a la diversificación de las actividades económicas ..	2.370,4	1.058,2	1.295,9	16,2	745,4	1.625,0
Formación, cooperación técnica e investigación	893,8	471,8	204,9	217,1	568,8	325,0
Asistencia técnica y difusión de la información	325,0	325,0	0,0	0,0	130,0	195,0
TOTAL	8.060,0	6.308,2	1.518,4	233,3	4.030,0	4.030,0

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

Programa Operativo ENVIREG

Ámbito y problemática territorial

La incorporación de España a la CE ha requerido, en primer lugar, una adaptación de la legislación preexistente en materia medioambiental y, posteriormente, una nueva normativa reguladora de los aspectos no abordados en la etapa precomunitaria.

Una vez finalizada esta etapa, con la creación de un cuerpo legislativo capaz de garantizar niveles de protección equiparables a los comunitarios, se están llevando a cabo una serie de actuaciones dirigidas a la prevención de la degradación ambiental y a la puesta en marcha de una planificación que permita la adecuación de la normativa a las previsiones y necesidades medioambientales de una forma racional y al menor coste posible. Estas dos funciones de prevención y planificación deberán ser complementadas, en el caso de España, por una decidida acción restauradora del entorno natural, habida cuenta del fuerte déficit ambiental existente.

La preocupación por el deterioro del medio ambiente es particularmente sentida por la política regional, ante la importancia que, por ejemplo, una contaminación marina o una



infradotación de infraestructuras de saneamiento del agua tienen como factores limitativos del crecimiento económico en muchas zonas.

A este respecto, entre los aspectos más preocupantes desde el punto de vista medioambiental en España, destaca en primer lugar la degradación de la calidad de las aguas marinas y continentales. En España, confluyen dos factores que han agravado la situación. En primer lugar, la escasez misma de agua, originada por una climatología con gran irregularidad de precipitaciones y fuerte evaporación; y en segundo, la concentración de población en el litoral, especialmente en el mediterráneo, con un importante crecimiento de las actividades industriales y turísticas. Ha de tenerse en cuenta que este problema afecta aproximadamente a 10.000.000 de habitantes que se asientan en un litoral que, a los efectos de este programa operativo, se ha declarado como zona elegible.

Un segundo área de actuación lo constituye la gestión de los residuos sólidos urbanos, que en España han alcanzado un volumen de más de 12 millones de toneladas en 1989. Un 40% de esa cantidad se produce en las provincias del litoral mediterráneo, siendo Cataluña, entre las CC.AA., la de mayor volumen absoluto (2,4 millones de Tm/año) y Baleares la de mayores proporciones relativas (406 Kg/habitante/año). Los principales problemas detectados en la gestión de los residuos son: disfunciones intermunicipales para conseguir un tratamiento mancomunado de las áreas problemáticas; agotamiento de los vertederos y problemas para la localización y explotación de nuevos emplazamientos; la ordenación de la gestión en los núcleos donde se practica un vertido incontrolado, así como la recuperación de las áreas degradadas como consecuencia de esta práctica; y la introducción de nuevas tecnologías para el tratamiento selectivo de los residuos.

En tercer lugar aparece el problema de los residuos tóxicos y peligrosos, generados, en el caso de España, en un 80% por la industria química, la industria papelera y la industria de los transformados metálicos. De las 1.708.400 Tm/año, 656.700 corresponden a regiones objetivo 1.

Finalmente, y aunque no directamente contemplados en este programa operativo, existen dos ámbitos donde los problemas medioambientales son también de importancia: la erosión y degradación del suelo y la contaminación atmosférica. En el primero de ellos, no hay que insistir en que España es el país con más alto riesgo de erosión de la Comunidad, ya que un 25% del suelo español sufre este fenómeno, como consecuencia, a la vez, de factores climáticos y orográficos e históricos y económicos. En el caso de la contaminación atmosférica, la concentración de la población y de la actividad económica ha desencadenado un aumento considerable de las emisiones de contaminantes aéreos procedentes de calefacciones, coches e industrias.

La importancia en extensión e intensidad de los problemas medioambientales en España ha planteado la oportunidad de acogerse a este programa de iniciativa comunitaria

para el que son básicos, a la hora de la concesión de ayudas, indicadores como el volumen de la población residente afectada, la actividad turística de las zonas costeras y la importancia de los sectores industriales generadores de residuos tóxicos y peligrosos. Todo ello ha motivado que la Comisión concediera inicialmente a España un 25% del total de la contribución de los Fondos Estructurales al ENVIREG, equivalentes a 125 millones de ecus, que posteriormente se han elevado a 137 millones de ecus, ante la especial importancia de la problemática española en esta materia.

El Programa Operativo ENVIREG (1990-1993) responde a un enfoque plurifondo y comprende medidas cofinanciadas por el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación, complementadas por préstamos del BEI.

En el caso español, y a pesar de la diversidad de situaciones de las distintas zonas incluidas en el programa, se ha optado por un programa único, con una diferenciación funcional clara entre las medidas, según la zona considerada sea objetivo 1, 2 o 5b.

El ámbito territorial de aplicación responde a los siguientes criterios:

- En relación con las medidas de ordenación y disminución de la contaminación de las zonas costeras, así como del desarrollo de conocimientos y experiencias en esta materia, se incluyen las zonas costeras (Nuts inferiores al nivel III) de:

Objetivo nº 1: Andalucía, Asturias, Canarias, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla.

Objetivo nº 2: Cataluña.

Objetivo nº 3: Baleares.

- Por lo que se refiere a las medidas de control de la gestión de residuos tóxicos y peligrosos, se incluyen las regiones del objetivo nº 1 de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Extremadura.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

El programa de iniciativa comunitaria ENVIREG tiene como finalidad principal contribuir a la resolución de los problemas medioambientales de las regiones menos desarrolladas, evitando que el deterioro del entorno constituya una limitación del desarrollo económico de estas zonas y aquél pueda sustentarse sobre bases sólidas.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Disminuir la contaminación de las zonas costeras, especialmente las mediterráneas, en las que la economía depende de forma considerable de la actividad turística.

Serán prioritarias aquellas zonas que presenten un crecimiento económico rápido y problemas graves de medio ambiente;

- impulsar una ordenación de las zonas costeras que preserve su belleza natural, valorizándolas al tiempo que se protegen sus biotopos;
- contribuir al control de la gestión de los residuos industriales tóxicos y peligrosos;
- desarrollar los conocimientos y experiencias relativos a la concepción y gestión de los sistemas de descontaminación.

Por lo que respecta las medidas elegibles, el P.O. ENVIREG para España incluye las que a continuación se citan junto con el fondo estructural cofinanciador en cada caso:

1. FEDER: Infraestructura e instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales.
2. FEOGA: Conexiones y demás instalaciones situadas en la fase anterior a los sistemas de riego que utilicen aguas procedentes de estaciones depuradoras.
3. FEDER: Infraestructuras e instalaciones de recogida, tratamiento, almacenamiento, reciclado y eliminación de residuos sólidos de los núcleos urbanos.
4. FEOGA: Estudios, análisis de suelos, asistencia técnica, divulgación agrícola y proyectos de demostración que se refieran al empleo con fines agrícolas de los abonos compuestos orgánicos y de los lodos de depuración urbanos.
5. FEDER: Instalaciones portuarias destinadas al almacenamiento de aguas de lastre procedentes de lavados o de bodegas que contengan residuos de hidrocarburos u otras sustancias químicas.
6. FEDER: Coste de los estudios relativos a los planes regionales de ocupación de los suelos de las zonas litorales.
7. FEDER: Acciones de protección de las zonas de biotopos, con vistas a su aprovechamiento turístico.
8. FEOGA: Estudios, asistencia técnica y acciones innovadoras cuyo fin sea proteger los biotopos relacionados con la actividad agrícola.
9. FEDER: Infraestructura e inversiones productivas cuyo objeto sea recoger, tratar, almacenar y reciclar los residuos industriales peligrosos o tóxicos y los lodos de depuración.
10. FEDER: Estudios para identificar las industrias contaminantes.
11. FEDER: Estudios de viabilidad y de determinación de los procedimientos de tratamiento más adecuado.

12. FEDER: Apertura de centros de servicio cuya función sea ayudar a las entidades locales a elegir, producir y mantener los equipos, y de organismos que agrupen a las entidades territoriales con el fin de conseguir una mejor gestión del medio ambiente, sobre todo por los que respecta a la gestión de las aguas.
13. FEDER: Medidas destinadas a facilitar la transferencia de conocimientos y experiencias entre expertos regionales.
14. FSE: Formación Profesional.

Financiación del Programa

Las características y complejidad de este programa aconsejan un doble enfoque a la hora de analizar su impacto financiero y económico. Desde un punto de vista geográfico, la incidencia de cada medida es reflejo de la particular problemática de las distintas regiones. En él se constata que, aproximadamente, un 50% del coste total se concentra en las regiones mediterráneas del Objetivo nº 1, un 24% se dirige a las regiones costeras no mediterráneas y el 6% restante corresponde a las regiones interiores. En conjunto, y teniendo en cuenta los distintos objetivos, un 80% corresponde a las regiones del Objetivo nº 1, un 10% a las regiones costeras mediterráneas del Objetivo nº 2 y el restante 10% a las zonas costeras mediterráneas del Objetivo 5b (Baleares).

Atendiendo a los subprogramas, un 86,2% del coste total, que asciende a 32.194,31 millones de pesetas, es absorbido por la medida destinada a la disminución de la contaminación costera; a continuación, por orden de importancia económica, se sitúan la dirigida al control de la gestión de los vertidos industriales tóxicos y peligrosos (7,9%) y la relativa al desarrollo de conocimientos y experiencias relacionadas con la lucha contra la contaminación; por último, un 2,8% se destina a la ordenación de las zonas costeras.

En cuanto a las fuentes de financiación, y por lo que respecta a los Fondos Estructurales, el FEDER participa en el programa con 15.529,52 millones de pesetas, lo que representa el 87,72% del total de la ayuda comunitaria, mientras que el FSE aporta 335,60 millones (1,90%) y el FEOGA-O contribuye con 1.838,43 millones de pesetas (10,38%).

Por lo que respecta a la participación de las distintas Administraciones Públicas, el protagonismo lo tienen las de ámbito regional y local, de manera exclusiva en el caso del FEDER y del FSE, y compartido con la Administración Central, en el caso del FEOGA-O.

Cuadro III.11.
PROGRAMA OPERATIVO ENVIREG 1990-1993
TOTAL ESPAÑA
Cuadro financiero por subprogramas (millones de pesetas)

Subprogramas	Coste Total	Gasto Público										Financ. Privada	Prést. Comun.
		Subvenciones comunitarias					Administraciones nacionales						
		Total	% sobre G.P.	FEDER	FSE	FEOGA Orient.	Total	Admón. Central	Empresas Públicas	Admón. Local	Admón. Autonóm.		
Disminución de la contaminación en las zonas costeras	27.741,16	15.296,10	55,14	13.621,99	0,00	1.674,11	12.445,06	848,99	0,00	286,93	11.309,14	0,00	0,00
Ordenación de las zonas costeras	909,76	479,85	52,74	315,53	0,00	164,32	429,91	0,00	0,00	71,28	358,63	0,00	0,00
Control de la gestión de los residuos industriales tóxicos y peligrosos	2.530,39	1.338,20	60,00	1.338,20	0,00	0,00	892,19	0,00	0,00	0,00	892,19	300,00	0,00
Desarrollo de conocimientos y experiencias relativas a la concepción y gestión de los sistemas de descontaminación	1.013,00	589,40	58,18	253,80	335,60	0,00	423,60	0,00	0,00	0,00	423,60	0,00	0,00
TOTAL	32.194,31	17.703,55	55,51	15.529,52	335,60	1.838,43	14.190,76	848,99	0,00	358,21	12.983,56	300,00	0,00

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

Programa de Desarrollo Rural (LEADER)

Ambito y problemática territorial

El Programa de Desarrollo Rural de España responde a la invitación manifestada por la Comisión en su iniciativa del programa LEADER y tiene como objetivo la búsqueda de soluciones innovadoras que, integrando las diversas medidas sectoriales, puedan servir de modelo de desarrollo para el conjunto de las zonas rurales. El método operativo de este programa estriba en la creación de una red de grupos de acción local favorecedores del desarrollo rural que, con un margen de maniobra importante, propongan las medidas contenidas en los programas que eventualmente se aprueben.

En general, los programas han de responder a tres criterios básicos: enfoque integrado, dimensión local o comarcal, valor demostrativo y alto grado de participación de la población.

Geográficamente, las zonas elegibles deberán formar parte de regiones pertenecientes a los objetivos nº 1 y 5b, y el área de aplicación habrá de tener una población comprendida entre 5.000 y 100.000 habitantes, correspondiendo, en general, a un territorio inferior a la demarcación NUT III.

Desde un punto de vista funcional, para la inclusión de una zona determinada en esta iniciativa comunitaria, se tendrán en cuenta indicadores como la superficie rural, la cantidad de explotaciones agrarias y su dimensión, el número de activos en la agricultura y la baja densidad de población.

El Programa de Desarrollo Rural de España responde a un enfoque plurifondo y contempla la actuación del FEDER, FSE y FEOGA-Orientación, constituyendo una síntesis de los programas e iniciativas presentados por los distintos grupos de acción local participantes. Estos grupos, que en número de 55 se han formado, han sido promovidos por las Administraciones locales –bien a título individual o asociación con instituciones privadas–, las Administraciones Autonómicas y algunas instituciones privadas.

En España, las zonas elegidas, a pesar de poseer características variadas, presentan bastantes rasgos comunes en relación con los estrangulamientos que dificultan su respectivo desarrollo. No obstante, en ellas también existen potencialidades en forma de abundantes recursos naturales, económicos y sociales susceptibles de ser movilizados y constituir el núcleo de una diversificación productiva generadora de rentas alternativas para los habitantes.

El área incluida en el programa LEADER, que incluye zonas pertenecientes a regiones Objetivo nº 1 y Objetivo 5b, tiene una superficie de 90.582 Km² y una población de

2.147.544 habitantes, dándose en ella una densidad media de 23,7 habitantes por Km². No obstante, esta última cifra es superior (28,6 hab/Km²) y posee una mayor variabilidad en las regiones Objetivo nº 1 que en las del objetivo 5b (18,7 hab/Km²). Territorialmente, están afectadas en mayor o menor medida las CC.AA. de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia y la Comunidad Valenciana. A ellas hay que añadir determinadas comarcas pertenecientes a zonas Objetivo 5b de Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y Rioja.

Los rasgos socioeconómicos que, en general, caracterizan a estas comarcas son: relativa escasez de recursos naturales, unida a una pobreza edáfica; baja densidad de población, con una acentuada tendencia a la emigración de los más jóvenes; una ubicación periférica, a menudo en zonas de montaña y alejada de los centros más dinámicos; un alto porcentaje de empleo agrario, que en muchos casos supera el 65% de la población activa; una tasa de paro elevada, con fuerte presencia del subempleo, sobre todo en las comarcas de tradición agraria; una escasa diversificación productiva, junto con un deficiente preparación profesional de la mano de obra; y una baja dotación de infraestructuras, sobre todo de transportes y comunicaciones, lo que determina una insuficiente articulación territorial con los centros provinciales o regionales.

Con todo, estas zonas poseen notables potencialidades que, precisamente este programa intenta materializar. Entre ellas, cabe destacar que, a pesar del envejecimiento de la población, existe en la mayoría de ellas un segmento de edad en progresión que, precisamente, es el de los jóvenes que no han alcanzado la edad de trabajar. Asimismo, el agroturismo y la oferta de productos artesanales pueden constituir el germen de una importante diversificación productiva. A ello, habría que añadir la existencia de un medio natural con posibilidades de utilización productiva y recreativa, dada su riqueza en flora y fauna, unas ciertas posibilidades forestales y de explotación de productos agropecuarios autóctonos de alta calidad y un importante patrimonio histórico y cultural.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

La estrategia del programa parte de la base de que, con frecuencia, los grandes planes nacionales o regionales, no resuelven adecuadamente los problemas de estas zonas rurales y que, por lo tanto, es preciso buscar vías más eficaces para promover el desarrollo rural, creando empleo, valorizando los recursos locales y asegurando la gestión y el mantenimiento del espacio.

En este sentido, este tipo de programas de desarrollo rural y carácter local pretende explorar dos vías fundamentales:

- una búsqueda de actividades competitivas a partir del análisis de los mercados;

- una concentración de los recursos sobre los ejes de desarrollo críticos para romper los estrangulamientos y limitaciones.

La estrategia expuesta persigue como objetivo final la reducción, para los habitantes de estas zonas, de las disparidades entre sus niveles de renta y bienestar y los de las regiones desarrolladas.

Como objetivos de segundo nivel, se proponen:

- la diversificación de la actividad productiva;
- el incremento del empleo;
- el aumento del valor añadido atribuible a la calidad de los productos;
- la protección del medio ambiente, armonizando sus funciones productiva y recreativa;
- y la adecuación de la formación profesional a los requerimientos del proceso de desarrollo.

Para el logro de los objetivos expuestos, el programa propone las siguientes medidas:

- A) Apoyo técnico al desarrollo rural, con objeto de llegar, por medio de los estudios que se realicen, a un conocimiento y diagnóstico adecuados de las zonas, que permita una selección racional de las iniciativas.
- B) Formación profesional y ayudas a la contratación.
- C) Fomento del turismo rural, a través de la creación de centros de información, el acondicionamiento de alojamientos, la mejora de pequeñas infraestructuras públicas, la restauración de paisajes rurales y las actividades de promoción.
- D) Creación y desarrollo de pequeñas empresas que aprovechen los recursos locales, especializándose en la oferta de productos artesanales.
- E) Valorización y comercialización “in situ” de la producción agraria, forestal y pesquera local. Para ello, se pretende la promoción, normalización, tipificación y el control de calidad de los productos locales, así como el fomento de las cooperativas de comercialización.
- F) Promoción de nuevas actividades productivas, actuaciones para la protección del medio ambiente y, en general, la mejora del bienestar social de la población.
- G) Medidas relativas a los grupos de desarrollo rural que incluyan dotaciones para la provisión de especialistas en animación social, equipamiento informático, participación de los agentes económicos y sociales y dotación para gastos de establecimiento y funcionamiento.

Cuadro III.12.
PROGRAMA DE INICIATIVA COMUNITARIA LEADER
TOTAL NACIONAL
Resumen financiero por medidas (millones de pesetas)

Medidas	Coste Total	Gasto Público										Financiación Privada	
		Subvenciones comunitarias			Administraciones nacionales								
		Total	% sobre C.T.	FEDER	FEOGA	FSE	Total	Admón. Central	Empresa Pública	Admón. Local	Admón. Autonóm.	Entidades Coop. sin ánimo de lucro	Benef. Inver. product.
Apoyo técnico al desarrollo rural	2.202,41	1.940,20	1.183,71	53,75			756,49	102,61	25,50	200,52	427,86	127,23	134,98
Formación profesional y ayudas a la contratación ..	4.684,26	4.397,15	2.403,64	51,31			1.993,51	589,14	2,50	498,58	903,29	61,36	225,75
Turismo rural	33.382,79	24.000,80	14.066,88	42,14			9.933,93	821,57	403,85	3.797,18	4.911,33	522,84	8.859,14
Pequeñas empresas, artesanía y servicios locales	6.248,26	3.899,46	2.552,75	40,86			1.346,70	49,34	4,00	713,38	579,99	65,90	2.282,90
Valorización y comercialización "in situ" de la producción local	9.113,22	6.505,22	3.918,41	43,00			2.586,80	285,40	5,00	817,64	1.478,77	206,60	2.401,40
Otras medidas	6.635,76	5.338,85	3.009,98	45,36			2.328,87	232,73	6,00	1.021,60	1.068,54	90,08	1.206,83
Medidas relativas a los grupos de desarrollo local ..	3.420,49	3.093,70	2.072,44	60,59			1.021,27	94,38		546,58	380,31	174,69	152,10
Medidas de integración de los grupos en una red supranacional	249,22	190,32	142,18	57,05			48,14	7,63		2,63	37,89	54,90	4,00
TOTAL	65.936,39	49.365,69	29.349,98	44,51			20.015,71	2.182,78	446,85	7.598,11	9.787,97	1.303,60	15.267,10

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

- H) Medidas dirigidas a la integración de los grupos de acción en una red de comunicación supranacional para el intercambio de experiencias y la difusión de los resultados.

Financiación del Programa

El coste total del programa alcanza 65.936,39 millones de pesetas, dentro de los que la aportación comunitaria asciende a 29.349,88 millones de pesetas (un 44,5%), a financiar por el FEDER, FSE y FEOGA-Orientación. Por su parte, la contribución de las Administraciones Públicas nacionales es de 20.015,71 millones de pesetas (un 30,4%), de los que la mayor parte (9.787,97 millones de pesetas.) corresponde a las Administraciones Autonómicas. Las Administraciones Locales y la Administración Central aportan, respectivamente, 7.598,11 y 2.182,78 millones de pesetas. Es importante, también, la financiación privada que alcanza un 25,1% del programa (16.570,70 millones de pesetas).

Desde el punto de vista del impacto geográfico de las actuaciones, puede decirse que un 72,3% del coste total, es decir 47.668,84 millones de pesetas, se destinan a zonas pertenecientes a regiones del Objetivo nº 1, mientras que el 27,7% restante se dirige a comarcas incluidas en zonas del Objetivo 5b. Dentro de las primeras, destaca Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha, y, entre las segundas, Cataluña, Navarra y Aragón.

Finalmente, y atendiendo a las medidas concretas a aplicar, destaca en primer lugar el fomento del turismo rural, con 33.382,79 millones de pesetas (un 50,6%), seguido de las medidas relativas a la valorización y comercialización sobre el terreno de la producción, con 9.113,22 millones de pesetas (un 13,8%). Por su parte, la ayuda a las pequeñas empresas artesanas y los programas de formación profesional y ayudas a la contratación reciben 6.248,26 y 4.684,26 millones, respectivamente, lo que supone un 9,5% y 7,1% del coste total.

Programa Operativo Prisma 1991-1993

Ambito y objetivos del Programa

De acuerdo con el apartado 4 de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas el 8 de febrero de 1991, los objetivos específicos de la Iniciativa Comunitaria PRISMA son los siguientes:

- a) Apoyar todo esfuerzo destinado a desarrollar las infraestructuras de certificación y comprobación. De manera especial, el objetivo es crear o reforzar los servicios de calibración y metrología de modo que las empresas y laboratorios puedan adquirir o tener acceso a los servicios e instalaciones necesarios para demostrar a sus posibles clientes que están en condiciones de cumplir las normas técnicas de calidad.

b) Preparar a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) para:

- La participación en contratos públicos.
- La supresión de medidas con arreglo al artículo 115 del Tratado CEE por medio de asistencia técnica y, en especial, mediante la introducción de mejoras en los métodos de gestión de la producción y distribución.

Las zonas elegibles a efectos de esta Iniciativa Comunitaria y, por lo tanto, las afectadas por el Programa son las incluidas en el Objetivo nº 1.

A la hora de elaborar este Programa Operativo se ha decidido adoptar un enfoque abierto, que consiste en establecer tres subprogramas que incluyen una serie de medidas contempladas en la Nota de la Comisión a los Estados miembros, a su vez cada una de estas medidas recoge un conjunto de ayudas o acciones concretas. Por otra parte, para cada una de las medidas se establece su correspondiente financiación.

Esto permitirá, especialmente en el primer subprograma (promoción de la calidad) y en el tercero (Artículo 115), publicar una convocatoria abierta, clara y bien definida durante el período de la iniciativa en la que puedan acogerse los posibles beneficiarios.

La mayor ventaja de este enfoque es que permite considerar un mayor número de proyectos que los recibidos hasta la fecha por falta de maduración o concreción, debido tanto a razones de tiempo como a la falta de información y difusión necesaria. De esta forma se posibilita que la Iniciativa Prisma llegue más claramente y con tiempo suficiente a sus verdaderos protagonistas (empresas, laboratorios e instituciones), lo que supone que los proyectos presentados sean más numerosos y maduros, permitiendo, por lo tanto, hacer una selección más eficaz de los mismos.

Este planteamiento es similar al enfoque del Plan Nacional de Calidad Industrial que gestiona el Ministerio de Industria, Energía y Comercio, cuya experiencia es sumamente satisfactoria en este punto y que facilita el que se presenten otros proyectos durante el período de vigencia de la iniciativa.

Subprogramas y acciones

El programa operativo se ha dividido en subprogramas conforme a tres ámbitos claramente diferenciados de la Comunicación PRISMA, y que se han definido de la siguiente forma:

- 1) Subprograma de Promoción de la Calidad;
- 2) Subprograma de Contratos Públicos;
- 3) Subprograma Artículo 115.



El subprograma “Promoción de la Calidad” comprende las siguientes cuatro medidas:

- Promoción de la infraestructura de laboratorios de ensayo y calibración: instalaciones y equipamiento. Esta medida trata de desarrollar las infraestructuras de laboratorios de ensayo y calibración para cubrir los servicios que en esta materia sean demandados por las empresas por razones de Directivas Comunitarias, certificación de productos y otras razones derivadas de la conveniencia de cumplir con normas técnicas de calidad y seguridad.
- Promoción de la calidad interna de laboratorios de ensayo y calibración. Esta medida tiene por objetivo ayudar a elevar la calidad de los laboratorios de ensayo y calibración a un nivel compatible con los requerimientos exigidos en la norma EN 45.001.
- Promoción de los sistemas de gestión de la calidad en las empresas. Esta medida tiene como fin promocionar la calidad de las empresas a través de unas ayudas que permitan conseguir el nivel previsto en las normas EN 29.000 que les permita beneficiarse de las nuevas oportunidades creadas por la entrada en vigor del mercado interior.
- Promoción de acciones de información, difusión, sensibilización y acreditación relacionadas con la calidad a realizar por diversas entidades (Asociaciones, Cáma-

ras de Industria, ...). Esta medida trata de potenciar las acciones dirigidas a dinamizar la calidad y seguridad como son: las de información, difusión, sensibilización y acreditación que permita crear un ambiente favorable para la evolución de las PYMES y los laboratorios por la vía de la calidad.

El subprograma "Contratos Públicos" comprende otras cuatro medidas:

- Selección y distribución de la información sobre contratación pública para las empresas e información relativa a anuncios de licitaciones que se publiquen en otros estados. Esta medida tiene por objeto crear, desarrollar y mejorar una serie de servicios relacionados con la contratación pública a través de organismos locales, y atender las necesidades de información de las PYMES de su ámbito de acción.
- Información sobre sistemas nacionales de calidad, normas comunitarias de comprobación y certificación, obligaciones legales y de procedimiento en otros estados miembros. Esta medida trata de crear y desarrollar una serie de servicios relacionados con sistemas nacionales de calidad y contratación pública en otros Estados miembros, y atender las necesidades de información y asistencia técnica de las PYMES.
- Información sobre nuevas oportunidades comerciales, exposiciones, seminarios o conferencias relacionadas con la contratación pública. Esta medida tiene como fin crear y desarrollar una serie de servicios relacionados con la información de nuevas oportunidades comerciales, exposiciones, seminarios o conferencias relacionadas con la contratación pública.
- Ayudas a las PYMES para gastos ocasionados por la cooperación con otras empresas en el campo de las licitaciones, diferentes de los servicios de información. Esta medida trata de fomentar y desarrollar la cooperación entre las PYMES a la hora de presentar sus licitaciones en los mercados públicos. El objeto de esta medida es compensar a las PYMES por su reducido tamaño y capacidad técnica y financiera, para que puedan acceder en mejores condiciones a los mercados públicos.

Finalmente, el subprograma "Artículo 115" incluye un conjunto de ayudas para la mejora de la competitividad de las PYMES situadas en las regiones objetivo nº 1 y en sectores protegidos por el artículo 115 del Tratado CEE. Se trata de ayudar a las empresas de las regiones objetivo nº 1 a adaptarse al mercado interior para que puedan beneficiarse completamente de las nuevas oportunidades creadas. Se incidirá particularmente en la innovación tecnológica, en los procesos de comercialización y en el diseño de los productos.

Financiación del Programa

En el primer subprograma "Promoción de la Calidad" las medidas 3 y 4 -"Promoción de los sistemas de gestión de la calidad de las empresas" y "Promoción de acciones de información, difusión, sensibilización y acreditación relacionadas con la calidad a realizar

Cuadro III.13.

PROGRAMA OPERATIVO PRISMA 1991-1993

Cuadro financiero por medidas (millones de pesetas)

Medidas	Coste Total	Gasto Público							Financ. Privada	Préstam. Comun.	
		Total	Subvenciones comunitarias			Administraciones nacionales					
			% sobre G.P.	FEDER	Total	Admón. Central	Admón. Regional	Otros Entes Públicos			
1.1. Promoción de la infraestructura de ensayo y calibración: instalaciones y equipamiento	2.963,34	2.916,37	1.897,73	65,07	1.897,73	1.018,64	181,62	837,02	0,00	46,97	0,00
1.2. Promoción de la calidad interna de laboratorios de ensayo y calibración	343,32	332,82	216,35	65,01	216,35	116,47	77,82	38,65	0,00	10,50	0,00
1.3. Promoción de los sistemas de gestión de la calidad de las empresas ...	1.126,19	1.073,69	697,95	65,00	697,95	375,74	207,55	141,98	26,21	52,50	0,00
1.4. Promoción de acciones de información, difusión, sensibilización y acreditación relacionadas con las calidad a realizar por diversas entidades	325,48	325,48	211,61	65,01	211,61	113,87	51,88	17,20	44,79	0,00	0,00
2.1. Selección y distribución de la información sobre contratación pública para las empresas e información relativa a anuncios de licitaciones que se publiquen en otros Estados	285,16	285,16	186,05	65,24	186,05	99,11	0,00	0,00	99,11	0,00	0,00
2.2. Información sobre sistemas nacionales de calidad, normas comunitarias de comprobación y certificación, obligaciones legales y de procedimiento en otros Estados miembros	8,28	8,28	5,38	64,98	5,38	2,90	0,00	0,00	2,90	0,00	0,00
2.3. Información sobre nuevas oportunidades comerciales, exposiciones, seminarios o conferencias relacionadas con la contratación pública	7,97	7,97	5,32	66,75	5,32	2,65	0,00	0,00	2,65	0,00	0,00
2.4. Ayudas a PYME para gastos ocasionados por cooperación otras empresas en campo de licitaciones, diferentes de servicios informac.	5,00	5,00	3,25	65,00	3,25	1,75	0,00	0,00	1,75	0,00	0,00
3.1. Ayudas para la mejora de la competitividad de las PYME situadas en las regiones objetivo n.º 1 y en sectores protegidos por el A.I.S.	972,30	972,30	632,00	65,00	632,00	340,30	340,30	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	6.037,04	5.927,07	3.855,64	65,05	3.855,64	2.071,43	859,17	1.034,85	177,41	109,97	0,00

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

por diversas entidades"— son financiadas por la Administración Central, Otros Entes Públicos (Asociaciones de Calidad y otros organismos sin ánimo de lucro) y la Administración Regional. Las otras dos medidas del primer subprograma- 1."Promoción de la infraestructura de ensayo y calibración: instalaciones y equipamiento" y 2."Promoción de la calidad interna de laboratorios de ensayo y calibración"- las financia la Administración Central y la Administración Regional.

El segundo subprograma "Contratos públicos" lo financia "Otros Entes Públicos" (Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y otras entidades y organismos sin ánimo de lucro).

La única medida del tercer subprograma "Ayudas para la mejora de la competitividad de las PYMES a regiones objetivo 1 y en sectores protegidos por el artículo 115 del Tratado CEE" la financia la Administración Central.

El coste total del programa operativo PRISMA se eleva a 6.037,04 millones de pesetas para el período 1991-1993.

El gasto público total se divide de la siguiente forma: contribución pública nacional 2.071,43 millones de pesetas (34,3%) y subvención comunitaria 3.855,64 millones de pesetas (63,9%).

La contribución pública nacional incluye actuaciones de la Administración Central (859,17 millones de pesetas), de la Administración Regional (1.034,85 millones de pesetas) y de Otros Entes Públicos (177,41 millones de pesetas).

En relación a la distribución del coste por acciones, se puede ver la importancia de las acciones 1 y 3 del primer subprograma, con el 49,1% y el 18,7% del coste total, respectivamente.

PROGRAMA OPERATIVO RECHAR 1990-93

Ambito y problemática territorial

A raíz de la crisis energética de los años setenta, como consecuencia del aumento global de la demanda y los precios, la producción española de carbón -lignitos pardos y carbón CECA- creció considerablemente de 12,9 Mt en 1973 a más de 39 Mt en los años 80. Sin embargo, las perspectivas actuales de este sector son muy diferentes, debido a la superación de la crisis energética, en un mercado de oferta abundante y con precios a la baja, por un lado, y la integración de España en las Comunidades Europeas, que supone la eliminación del proteccionismo, por otro.

Para conocer la situación del sector productor del carbón es preciso distinguir por un lado la producción de lignito pardo y por otro la producción de carbón CECA. La minería de lignito pardo está compuesta por dos empresas que explotan, mediante sistemas de alto rendimiento, yacimientos superficiales en la provincia de La Coruña. Estas explotaciones, que forman parte de complejos minero-eléctricos, son rentables y no presentan problemas, salvo los que se pudieran originar, en el futuro, por agotamiento.

La producción de carbón (hulla, antracita y lignito negro o hulla subbituminosa) presenta en su estructura productiva un gran número de empresas de pequeña capacidad. En un análisis económico-financiero de esta minería hay que diferenciar las Empresas con Contrato-Programa con el Estado (ECCP) de las restantes sin Contrato-Programa (ESCP), debido a que aquéllas reciben ayudas destinadas a cubrir las pérdidas de explotación de los Presupuestos Generales del Estado. La producción total de carbón-CECA del conjunto de ambos tipos de empresas fue en 1988 de 18.949 MT y el empleo 47.108 personas.



	Producción		Plantilla	
ECCP	3.801	(20,06%)	22.148	(47,11%)
ESCP	15.148	(79,94%)	24.870	(52,895)
	18.949	(100,00%)	47.108	(100,00%)

Las Empresas con Contrato-Programa son tres: HUNOSA, MINAS DE FIGAREDO, S.A. y MINAS DE LA CAMOCHA, las dos primeras encuadradas en el INI, y la tercera privada del grupo MINERO SIDERURGICA DE PONFERRADA, S.A. Las ayudas a estas empresas tuvieron su justificación histórica por la calidad de sus carbones y las dificultades geológico-mineras de sus yacimientos que las hacen no competitivas. El resto de las Empresas productoras de carbón-CECA (Empresas sin Contrato-Programa) presentan una situación financiera y patrimonial preocupante con pérdidas continuadas y problemas de descapitalización.

La Comisión de las Comunidades Europeas decidió crear en diciembre de 1989, una acción comunitaria denominada RECHAR para la transformación económica de zonas mineras del carbón y, en abril de 1990, definió como zonas elegibles las cuencas mineras carboníferas de Asturias, León-Palencia, Cataluña y Teruel, las dos primeras pertenecientes a regiones del objetivo 1, la tercera a zonas de los objetivos 2 y 5b, y la cuarta al objetivo 5b. Aunque las situaciones específicas de cada una de las cuatro cuencas mineras y de su entorno de influencia no son exactamente las mismas, existe un amplio denominador común entre ellas, por lo que se ha considerado conveniente elaborar un Programa Operativo único, diferenciando claramente las acciones a llevar a cabo en cada una de las zonas y por objetivos.

a) *La cuenca minera de Asturias*

El área de intervención del programa RECHAR en Asturias –que ocupa una superficie de 4.570 km², el 43% del total de la región– está integrada por 24 Municipios que son los siguientes: Aller,

Bimenes, Cangas de Narcea, Caso, Colunga, Degaña, Gijón, Ibias, Langreo, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcin, Noreña, Oviedo, Quirós, Ribera de Arriba, Riosa, S.M. del Rey Aurelio, Siero, Sobrescobio, Tevenga y Tineo. Por lo que se refiere a la población asentada en el área, ascendía a 763.926 habitantes en 1988, es decir, un 68% de la población total de Asturias, y el número de desempleados a 58.327, lo que supone un 18,9% del total de la población activa de la zona.

El peso del sector del carbón en la economía regional fué el 9,5% del VAB en 1986. Pero si nos referimos únicamente a los Municipios considerados como área de interven-

ción del Programa RECHAR, se alcanza un 12,5%, aunque estos datos no reflejan el auténtico peso del sector, debido a la inclusión de municipios como Oviedo y Gijón, con 443.950 habitantes, en los que predomina el sector servicios y cuya dependencia del carbón es muy marginal. Si se toma solo en cuenta el área minera más afectada, las cuencas del Caudal (Aller, Lena y Mieres) y del Nalón (Caso, Langreo, Laviana, S.M. del Rey Aurelio y Sobrescobio) se obtiene una dependencia directa del 47% y 37% respectivamente.

b) *La cuenca minera de León-Palencia (Castilla y León)*

La población de derecho en 1988 de los municipios elegibles para el programa RECHAR era de 186.390 habitantes, teniendo la provincia de León una densidad de población de 34,3 hab/km² y Palencia 23,6 hab/km². Las causas de esta baja densidad son la reducida tasa de crecimiento vegetativo y la existencia de un fuerte proceso migratorio. El empleo en la minería del carbón (hulla y antracita) ascendía en 1987 a 14.000 personas, de las que 12.500 correspondían a León y el resto a Palencia.

c) *La cuenca minera de Barcelona-Lérida (Cataluña)*

El área geográfica afectada por el Programa RECHAR en Cataluña abarca 463,5 km² y una población de 22.553 habitantes y comprende las zonas de Berga, Ebro-Segre y Calaf. La zona minera productora de carbón en Berga, es una comarca de montaña situada en la cuenca alta del río Llobregat que se caracteriza por las dificultades que impone el medio a las actividades económicas modernas. El 42,6% de la superficie de la comarca se encuentra a una altitud superior a 1.400 m., mientras que el 20,5% de la superficie total de la comarca supera los 1.400 m. de altitud. En el período 1975-1986 el descenso de la población activa fue del 25,9% en el conjunto de la comarca, el más elevado, con gran diferencia, de toda Cataluña. En los municipios mineros la reducción porcentual ha sido aún más drástica. La plantilla de Carbones de Berga, S.A., principal empresa minera, se ha reducido de 1.078 a 336 empleados entre 1982 y 1990, estando previsto su práctico cese de actividad a corto plazo.

En la zona catalana de la cuenca del Ebro-Segre se encuentra incluido en el programa el municipio de Almatret. Los carbones de esta cuenca se consumen en la central térmica de Escatrón. Los municipios de Pujalt y Veciana, pertenecientes a la provincia de Barcelona (objetivo 2) y a la cuenca carbonífera de Calaf, forman también parte del área elegible.

d) *La cuenca minera de Teruel-Zaragoza (Aragón)*

El área de intervención del Programa RECHAR en la cuenca minera de Teruel se centra en los municipios de la zona norte de la provincia y en el municipio de Mequinenza, perteneciente a la provincia de Zaragoza. La provincia de Teruel con sus 14.804 km² ocupa casi la tercera parte de la Comunidad Autónoma de Aragón y alrededor del 3% de la superficie del Estado. Con una población, en 1986, de 149.423 habitantes, cuenta con la densidad provincial más baja de España (10 hab/km²), presenta un grave aislamiento, al encontrarse descolgada de los principales ejes de desarrollo y de comunicaciones que existen en España, lo que caracteriza como periférica su situación. A la falta de accesibilidad exterior se añade una deficiente conexión intracomarcal. La estimación de la población en los municipios incluidos en el programa RECHAR es la siguiente: Población de derecho, 38.858, población activa, 29.387, tasa de actividad, 39%.

La zona minera de carbón tiene graves problemas como consecuencia de la sustitución de las explotaciones subterráneas por las del cielo abierto, cuyo reflejo en el descenso del empleo sectorial es manifiesto en el último quinquenio. Las demandas de lignito para su transformación en energía eléctrica en la modalidad clásica "minería subterránea" hubieran creado empleos mineros, pero la introducción de la modalidad "cielo abierto" supone (sin entrar de momento en otras consideraciones) una modificación tan grande de las estructuras y esquemas productivos (6 ó 7 obreros en minas subterráneas producen lo que un obrero en explotaciones a cielo abierto) que no sólo da al traste con las posibilidades de creación de empleo, sino que incluso destruye el existente.

Objetivos del Programa: subprogramas y acciones

El Programa RECHAR trata de acelerar la reconversión económica de las zonas mineras de carbón mediante la mejora del medio ambiente, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la promoción de nuevas actividades económicas, y contiene una serie de subprogramas y de medidas que se detallan a continuación:

Subprograma a. Mejora del Medio Ambiente.

Medida a.1. Rehabilitación y mejora de núcleos de población y de otros espacios degradados.

Subprograma b. Renovación y modernización de infraestructuras sociales y económicas.

Medida b.1. Mejora de las infraestructuras básicas de apoyo.

Subprograma c. Construcción de factorías avanzadas y locales para talleres.

Medida c.1. Creación de suelo industrial.

Subprograma d. Fomento de actividades económicas alternativas.

Medida d.1. Ayuda para inversiones productivas.

Medida d.2. Creación o desarrollo de servicios comunes.

Subprograma e. Promoción de actividades turísticas.

Medida e.1. Creación de núcleos de turismo rural.

Subprograma g. Perfeccionamiento de los recursos humanos.

Medida g.1. Fomento de la promoción profesional y de las medidas de empleo.

Las bonificaciones de intereses en los préstamos CECA y las ayudas de reconversión (artículo 56 del Tratado CECA) relativas a la readaptación de trabajadores, que se irán definiendo anualmente, constituyen elementos que cooperan a la consecución de los objetivos del Programa reforzando a los anteriores subprogramas y medidas, y en particular a los subprogramas d y g. A medida que se vayan determinando se incorporarán a los cuadros financieros del Programa.

Financiación del Programa

El Programa Operativo responde a un enfoque plurifondo debido a que las medidas que cofinancian el FEDER y el FSE se complementan entre sí, y con las ayudas y préstamos de la CECA. El coste total se eleva a 10.480 millones de pesetas de los que 5.132,4 corresponden a la iniciativa privada, 2.432,8 al sector público nacional, mientras que las ayudas procedentes de los dos Fondos estructurales ascienden a 2.914,8 millones de pesetas –el FEDER participa con una ayuda de 2.651,1 millones de pesetas, lo que representa el 91%, mientras que el FSE aporta 263,71 millones de pesetas (9%)–.

El reparto de la ayuda comunitaria procedente de los Fondos estructurales entre las zonas elegibles se ha realizado teniendo en cuenta las pérdidas de empleo admitidas por la Comisión en cada una de ellas, con un esfuerzo de concentración en las zonas objetivo nº 1 y considerando la propia naturaleza de las acciones previstas. El resultado es el siguiente:

Zonas	Pérdidas de empleo		Ayuda Comunitaria (en mill. de pts)
	Nº Empleos	%	
Asturias	9.270	58,00	1.703,13
León-Palencia	3.893	24,36	760,43
Teruel	1.695	10,60	270,95
Cataluña	1.025	7,04	180,30
TOTAL	15.983	100,00	2.914,81

En cuanto a la participación en el Programa de las distintas Administraciones públicas, el protagonismo lo tienen las Administraciones Regionales y Locales, de manera exclusiva en el caso del FEDER y compartido con la Administración Central en el caso del FSE. Las actuaciones tendentes a cooperar en la resolución de los problemas de las cuencas mineras, por parte de la Administración Central, se canalizan a través de la acción de la Empresa Nacional de Innovación, S.A. que implementará el Plan de Actuación para la Promoción Industrial de las Zonas Mineras. Una de las actuaciones consiste en la asignación de recursos a Sociedades de Fomento de la Inversión que cooperan a la reconversión de las cuencas carboníferas. Estas sociedades aportarían recursos propios adicionales a los canalizados por vías presupuestarias regionales, nacionales y comunitarias con el fin de dinamizar las inversiones industriales dentro del marco del Plan de Actuación sobre las Zonas Mineras.

Cuadro III.14.
PROGRAMA OPERATIVO RECHAR 1990-1993
ESPAÑA

Cuadro financiero por Subprogramas y Objetivos (millones de pesetas)

Subprogramas	Coste Total	Gasto Público										Financ. Privada	Prést. CECA	
		Total	Subvenciones comunitarias					Administraciones nacionales						
			Total	% sobre G.P.	FEDER	FSE	CECA	Total	Admón. Central	Empresas Públicas	Admón. Local			Admón. Autonóm.
A. MEJORA DEL MEDIO AMBIENTE	883,00	883,00	487,00	55,15	487,00	0,00	0,00	396,00	0,00	0,00	36,00	360,00	0,00	0,00
B. RENOVACION Y MODERNIZACION DE INFRAESTRUCTURAS SOCIALES Y ECONOMICAS	644,30	644,30	365,30	56,70	365,30	0,00	0,00	279,00	0,00	0,00	59,00	220,00	0,00	0,00
C. CONSTRUCCION DE FACTORIAS AVANZADAS Y LOCALES PARA TALLERES	1.050,00	1.050,00	628,00	59,81	628,00	0,00	0,00	422,00	0,00	0,00	8,00	414,00	0,00	0,00
D. FOMENTO DE ACTIVIDADES ECONOMICAS ALTERNATIVAS	7.394,00	2.261,60	1.130,80	50,00	1.130,80	0,00	0,00	1.130,80	0,00	0,00	0,00	1.130,80	5.132,40	0,00
E. PROMOCION DE ACTIVIDADES TURISTICAS	67,00	67,00	40,00	59,70	40,00	0,00	0,00	27,00	0,00	0,00	0,00	27,00	0,00	0,00
G. PERFECCIONAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS	441,72	441,72	263,71	59,70	0,00	263,71	0,00	178,01	95,57	0,00	0,00	82,44	0,00	0,00
TOTAL	10.480,02	5.347,62	2.914,81	341,06	2.651,10	263,71	0,00	2.432,81	95,57	0,00	103,00	2.234,24	5.132,40	0,00

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

CAPITULO IV

LA APLICACION DE LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO PARA ESPAÑA: Situación a finales de 1991

IV.1. LA APLICACION DE LOS MACs HASTA EL 31/12/91

En el Informe anual sobre Política Regional correspondiente a 1989 (ver páginas 87 a 110) se daba cuenta de la naturaleza y contenido de los Marcos de Apoyo Comunitario establecidos por la Comisión de la CE para los territorios españoles incluidos en los Objetivos 1 y 2 asignados a los Fondos estructurales europeos, en virtud de la reforma de los mismos establecida a lo largo de 1988. Dichos MACs fueron aprobados mediante Decisiones de la Comisión de fechas 31.10.89 (MAC para las regiones afectadas por el Objetivo nº1) y 14.03.90 (MAC para las zonas afectadas por el Objetivo nº2). Por otro lado, el MAC para las regiones incluidas en el Objetivo 5b fue establecido mediante Decisión de la Comisión de 6 de junio de 1990, reflejándose en el Informe anual sobre Política Regional de dicho año (págs. 155 y 156) los aspectos más relevantes del mismo.

España podrá obtener, según los Marcos de Apoyo Comunitarios vinculados a los objetivos con finalidad regional (objetivos 1, 2 y 5b), 1.403.870 millones de pesetas, cifra que superará el billón y medio si se tienen en cuenta, por un lado, los fondos vinculados a las denominadas Acciones Transitorias correspondientes a proyectos FEOGA y FEDER aprobados antes de la entrada en vigor de la reforma de los fondos y, por otro, aquellos que puedan corresponder a España en virtud de las Iniciativas Comunitarias. Para poder acceder en la práctica a tales recursos, ha sido necesario presentar las suficientes demandas concretas de ayuda, a través de proyectos, programas operativos y otras formas de intervención previstas en los Reglamentos reguladores de los fondos. Durante 1991, los centros directivos de la Administración Central responsables de la gestión de cada fondo, en coordinación con las Administraciones Autonómicas y Locales, así como con el resto de los agentes inversores implicados, han desarrollado una intensa labor en la elaboración y presentación de proyectos y programas, logrando una eficaz concreción de los diferentes MACs. En los siguientes epígrafes se da cuenta del grado de aplicación de cada uno de los MACs a finales del año 1991.

IV.2. APLICACION DEL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO N.º 1

El marco de apoyo comunitario para las regiones españolas del objetivo nº 1 (MAC-1), cubre el periodo 1989-1993 y absorbe aproximadamente las tres cuartas partes de los recursos aportados por los Fondos estructurales. Está dividido en el submarco plurirregional, por un lado, y los submarcos regionales de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla, por otro. Desde un punto de vista institucional, cofinancia las actuaciones de los distintos agentes inversores en las proporciones siguientes: Administración Central (58,3%), Administraciones Autonómicas (33%), Corporaciones Locales (4,4%) y Empresas Públicas (4,3%).

En el cuadro nº IV.1 se refleja detalladamente el nivel de aplicación a 31/12/91 de cada uno de los Fondos estructurales incluidos en el MAC-1, entendiendo por aplicación la suma de la ayuda aprobada y la solicitada pendiente de aprobación; de forma sintética, la aplicación (en millones de ecus) puede resumirse así:

	FEDER	FSE	FEOGA-O	TOTAL
a) Dotación del Fondo	6.199	2.348	1.232	9.779
b) Nivel de aplicación	6.138	2.348	1.043	9.529
c) Pendiente de solicitar	61	0	189	250
d) % b/a	99	100	85	97
e) % c/a	1	0	15	3

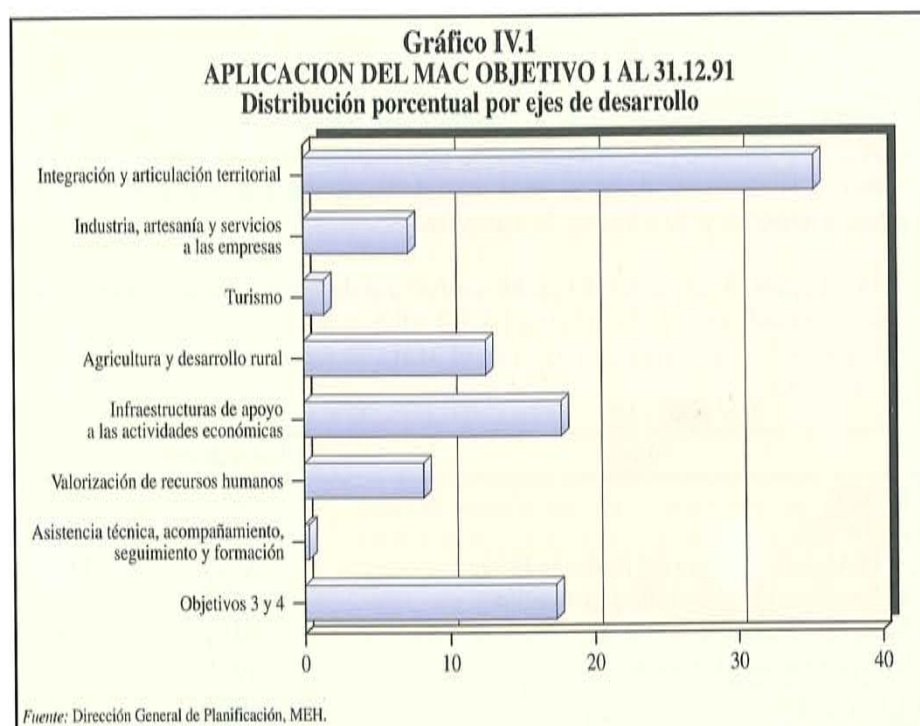
Como puede observarse, el conjunto de las ayudas aplicadas al 31/12/91 asciende a 9.529 millones de ecus, es decir el 97% de la dotación total del MAC-1, quedando pendientes de solicitar 250 millones de ecus. Si se tiene en cuenta que la posibilidad de presentar programas y proyectos susceptibles de cofinanciación comunitaria se extiende hasta finales de 1993 puede valorarse como muy eficiente la gestión realizada desde esta perspectiva.

Por lo que se refiere al FSE, se han comprometido prácticamente la totalidad de los recursos previstos, mientras que en el caso del FEOGA-Orientación el montante solicitado a la Comisión supone el 85% de lo asignado a dicho fondo. En cuanto al FEDER, la suma de las ayudas aprobadas y de las solicitadas pendientes de aprobación a 31 de diciembre de 1991 se eleva a 6.138 millones de ecus, de los 6.199 previstos para el periodo 1989-1993 (en valores de 1989), es decir, el 99% de lo disponible. De esta cifra, 5.796 millones corresponden a ayudas ya aprobadas, estando pendientes de aprobación 288 millones. Por otra parte, el Comité de Seguimiento del MAC-1 aprobó en su reunión de diciembre de 1991 una transferencia de 54 millones de ecus del FEDER al FEOGA-Orientación (dentro del eje 4 agricultura y desarrollo rural), para atender necesidades

imprevistas del objetivo nº 5a de los Fondos (adaptación de las estructuras agrarias ante la reforma de la política agraria común), teniendo todavía dicha cantidad en este informe la consideración de aplicación del FEDER.

Atendiendo al montante de ayudas aprobadas y presentadas pendientes de aprobación, la aplicación del MAC-1 por ejes de desarrollo a 31/12/91 era la siguiente:

Ejes de desarrollo	Mill. de ecus	%
1. Integración y articulación territorial	3.366,6	35,3
2. Industria, artesanía y servicios a las empresas	687,2	7,2
3. Turismo	132,9	1,4
4. Agricultura y desarrollo rural	1.190,3	12,5
5. Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas	1.690,7	17,7
6. Valorización recursos humanos	779,7	8,2
7. Asistencia técnica, acompañamiento, seguimiento e información	31,1	0,3
8. Objetivos 3 y 4	1.650,5	17,3
TOTAL	9.529,0	100



Si se toma en cuenta el destino de las ayudas en función de los ejes de desarrollo, el eje Integración y articulación territorial es al que se dedica una mayor atención, con el 35,3% de las ayudas solicitadas, mientras las ayudas al eje Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas se colocan a continuación, con el 17,7%. (Gráfico IV. 1). Lo aplicado al primero de los dos ejes citados supera en 147,8 millones de ecus la cantidad inicialmente prevista en el MAC-1 para dicho eje, lo cual es viable dado que el marco de apoyo tiene carácter indicativo, si bien, cuando las diferencias exceden los límites establecidos, se requiere el visto bueno de la Comisión. Sin embargo, este acuerdo no es necesario cuando las desviaciones se producen en los subejos sin llegar a afectar al montante total del eje al que pertenecen. El detalle de la aplicación del eje de desarrollo nº 1 al final de 1991 es el siguiente:

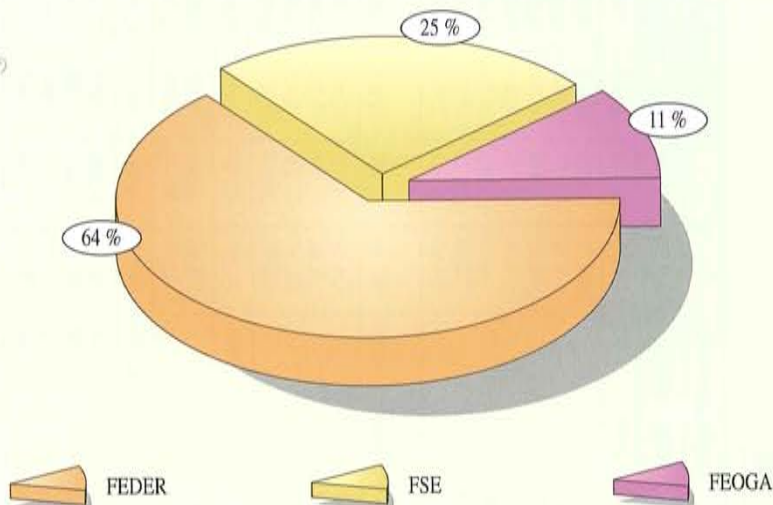
Subejos	Millones de ecus	%
1.1. Autopistas, autovías y carreteras	2.084,8	61,9
1.2. Ferrocarriles	729,4	21,7
1.3. Puertos	98,9	2,9
1.4. Aeropuertos	153,5	4,6
1.5. Vías navegables	—	—
1.6. Otros medios de transporte	52,4	1,5
1.7. Telecomunicaciones	247,6	7,4
Total eje nº 1	3.366,6	100,0

Según puede apreciarse, más de las cuatro quintas partes del montante aplicado al eje Integración y articulación territorial se orienta a dos subejos: las carreteras, autovías y autopistas, por un lado, y los ferrocarriles por otro (aunque con una intensidad muy inferior en este último caso), dedicándose el resto de las ayudas a las telecomunicaciones, puertos, aeropuertos y otros medios de transporte.

Por otra parte, la aplicación del eje Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas, cuyo montante global asciende a 1.690,7 millones de ecus y supera en 29,9 millones a la dotación inicialmente prevista en el MAC, se reparte entre los subejos de la siguiente forma:

Subejos	Millones de ecus	%
5.1. Agua	646,2	38,2
5.2. Energía	222,8	13,2
5.3. Protección y mejora del medio ambiente	554,2	32,8
5.4. Investigación, desarrollo e innovación	117,4	6,9
5.5. Equipamientos de formación	47,1	2,8
5.6. Equipamiento de sanidad	103,0	6,1
Total eje nº 5	1.690,7	100,0

Gráfico IV.2
APLICACION DEL MAC OBJETIVO 1 AL 31.12.91
Distribución porcentual por Fondos estructurales



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

La mayor parte de las ayudas (84%) del eje nº 5 se orientan a los recursos hídricos y energéticos y a la protección y mejora del medio ambiente, mientras las dedicadas a la investigación, desarrollo e innovación y a los equipamientos de sanidad y formación, apenas alcanzan el 16%.

Por otro lado, puede considerarse la participación de los fondos estructurales en los diferentes ejes de desarrollo, aspecto que se refleja a continuación, en millones de ecus:

Eje	FEDER	FSE	FEOGA-O
1	3.366,6	—	—
2	687,2	—	—
3	132,9	—	—
4	147,3	—	1.043,0
5	1.690,7	—	—
6	82,7	697,7	—
7	31,1	—	—
8	—	1.650,5	—
TOTAL	6.138,5	2.347,5	1.043,0
%	64,4	24,6	10,9

Cuadro VI.1.

APLICACION DEL MAC-1 A 31-12-91, POR EJES DE DESARROLLO

(Millones de ECUs de 1989)

Ejes de Desarrollo	Previsión MAC-1 (1)			Aplicado (*) (2)			Diferencia (3)=(1)-(2)		
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	Total
1. INTEGRACION Y ARTIC. TERRITORIAL	3.218,800	0,000	0,000	3.218,800	3.366,619	0,000	0,000	3.366,619	-147,819
1.1. Autop. autovías y carreteras	2.051,100			2.051,100	2.084,754			2.084,754	-33,654
1.2. Ferrocarriles	636,000			636,000	729,407			729,407	-93,407
1.3. Puertos	101,500			101,500	98,852			98,852	2,648
1.4. Aeropuertos	103,600			103,600	153,550			153,550	-49,950
1.5. Vías navegables	0,000			0,000	0,000			0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	18,000			18,000	52,418			52,418	-34,418
1.7. Telecomunicaciones	308,600			308,600	247,638			247,638	60,962
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	699,200	0,000	0,000	699,200	687,166	0,000	0,000	687,166	12,034
2.1. Ayudas a la industria y artes.	373,200			373,200	434,755			434,755	-61,555
2.2. Ayuda a los servicios a las empresas	71,000			71,000	39,482			39,482	31,518
2.3. Desarrollo Local	132,000			132,000	120,942			120,942	11,058
2.4. Zonas industriales y artesanales	123,000			123,000	91,987			91,987	31,013
3. TURISMO	182,000	0,000	0,000	182,000	132,917	0,000	0,000	132,917	49,083
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	68,400			68,400	74,461			74,461	-6,061
3.2. Valor. recursos cultural. de interés turístico ..	113,600			113,600	58,456			58,456	55,144
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL	208,000	0,000	1.232,000	1.440,000	147,314	0,000	1.042,990	1.190,304	249,696
4.1. Mej. de las condic. de producción	208,000		585,000	793,000	147,314		561,940	709,254	83,746
4.2. Protec. medio conserv. de los recur. naturales	0,000		100,000	100,000	0,000		99,240	99,240	0,760
4.3. Acciones horizont. (ob.5a) (**)	0,000		477,000	477,000	0,000		311,310	311,310	165,690
4.4. Reorient. de las producc. y mejora de la calidad	0,000		70,000	70,000	0,000		70,500	70,500	-0,500

(*) Incluye ayudas comunitarias aprobadas y presentadas pendientes de aprobación

(**) Incluye 26,21 Mecus correspondientes al MAC 1 de pesca, sin asignación regional previa

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

Cuadro VI.1. (Continuación)
APLICACION DEL MAC-1 A 31-12-91, POR EJES DE DESARROLLO
(Millones de ECUs de 1989)

Ejes de Desarrollo	Previsión MAC-1 (1)				Aplicado (*) (2)				Diferencia (3)=(1)-(2)			
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	1.660,800	0,000	0,000	1.660,800	1.690,707	0,000	0,000	1.690,707	-29,907	0,000	0,000	-29,907
5.1. Agua	652,400			652,400	646,182			646,182	6,218	0,000	0,000	6,218
5.2. Energía (***).	125,300			125,300	222,787			222,787	-97,487	0,000	0,000	-97,487
5.3. Protec. y mej. del M. Ambiente	575,100			575,100	554,174			554,174	20,926	0,000	0,000	20,926
5.4. Invest. desarrollo e innovación	123,000			123,000	117,454			117,454	5,546	0,000	0,000	5,546
5.5. Equipamientos de formación	104,000			104,000	47,112			47,112	56,888	0,000	0,000	56,888
5.6. Equipamiento de sanidad	81,000			81,000	102,998			102,998	-21,998	0,000	0,000	-21,998
6. VALORIZACION RECURSOS HUMANOS (****)	186,200	697,000	0,000	883,200	82,669	697,000	0,000	779,669	103,531	0,000	0,000	103,531
6.1. Medid. rel. con ejes de desarr.	4,000	300,450		304,450	4,961	300,450		305,411	-0,961	0,000	0,000	-0,961
6.2. Medidas multiaxiales	182,200	146,570		328,770	77,708	146,570		224,278	104,492	0,000	0,000	104,492
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1. Reg. 4255/88	0,000	242,880		242,880	0,000	242,880		242,880	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Medidas art. 1(2) Reg. 4255/88	0,000	7,100		7,100	0,000	7,100		7,100	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAM. Y SEGUIMIENTO E INFORMACION	44,000	0,000	0,000	44,000	31,121	0,000	0,000	31,121	12,879	0,000	0,000	12,879
8. OBJETIVOS 3 Y 4 (1)	0,000	1.651,000	0,000	1.651,000	0,000	1.650,470	0,000	1.650,470	0,000	0,530	0,000	0,530
9. TOTAL (*****)	6.199,000	2.348,000	1.232,000	9.779,000	6.138,513	2.347,470	1.042,990	9.528,973	60,487	0,530	189,010	250,027

(***) Este subej. 5.2. con 117,3 millones de ecus iniciales se ha incrementado en 8 millones de ecus según acuerdo del Comité de Seguimiento de 2 - julio - 1991
(****) Este eje con 194,2 millones de ecus iniciales ha sido disminuido en 8 millones de ecus según acuerdo del Comité de Seguimiento del 2-7-91 para compensar el subej. 5.2. Energía
(*****) Se consideran en el FEDER los 34 Mecus que se transfieren al FEOGA-O.

(1) Se incluyen además de los 1.265 Mecus especificados en el MAC, los 386 Mecus no "objetivables" de 1989.

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

Cuadro VI.2.

APLICACION DEL MAC-1 POR EJES DE DESARROLLO A 31-12-91
(Millones de ECU de 1989 y porcentajes)

Ejes de Desarrollo	Previsión MAC-1 (mill. ECU de 89) (1)				% Aplicado (*) (2)				Diferencia 100-(2)=(3)			
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total
1. INTEGRACION Y ARTIC. TERRITORIAL	3.218,800	0,000	0,000	3.218,800	104,592	0,000	0,000	104,592	-4,592	0,000	0,000	-4,592
1.1. Autop. autovías y carreteras	2.051,100			2.051,100	101,641	0,000	0,000	101,641	-1,641	0,000	0,000	-1,641
1.2. Ferrocarriles	636,000			636,000	114,687	0,000	0,000	114,687	-14,687	0,000	0,000	-14,687
1.3. Puertos	101,500			101,500	97,391	0,000	0,000	97,391	2,609	0,000	0,000	2,609
1.4. Aeropuertos	103,600			103,600	148,214	0,000	0,000	148,214	-48,214	0,000	0,000	-48,214
1.5. Vías navegables	0,000			0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	18,000			18,000	291,210	0,000	0,000	291,210	-191,210	0,000	0,000	-191,210
1.7. Telecomunicaciones	308,600			308,600	80,246	0,000	0,000	80,246	19,754	0,000	0,000	19,754
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	699,200	0,000	0,000	699,200	98,279	0,000	0,000	98,279	1,721	0,000	0,000	1,721
2.1. Ayudas a la industria y artes.	373,200			373,200	116,494	0,000	0,000	116,494	-16,494	0,000	0,000	-16,494
2.2. Ayud. a los serv. a las empresas	71,000			71,000	55,609	0,000	0,000	55,609	44,391	0,000	0,000	44,391
2.3. Desarrollo Local	132,000			132,000	91,623	0,000	0,000	91,623	8,377	0,000	0,000	8,377
2.4. Zonas industriales y artesanales	123,000			123,000	74,786	0,000	0,000	74,786	25,214	0,000	0,000	25,214
3. TURISMO	182,000	0,000	0,000	182,000	73,031	0,000	0,000	73,031	26,969	0,000	0,000	26,969
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	68,400			68,400	108,861	0,000	0,000	108,861	-8,861	0,000	0,000	-8,861
3.2. Valor. recur. culturales de interés turístico ..	113,600			113,600	51,458	0,000	0,000	51,458	48,542	0,000	0,000	48,542
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL	208,000	0,000	1.232,000	1.440,000	70,824	0,000	84,638	82,660	29,176	0,000	15,342	17,340
4.1. Mej. de las condic. de producción	208,000		585,000	793,000	70,824	0,000	96,058	89,439	29,176	0,000	3,942	10,561
4.2. Protec. medio conserv. de los recur. naturales ..	0,000		100,000	100,000	0,000	0,000	99,240	99,240	0,000	0,000	0,760	0,760
4.3. Acciones horizont. (ob.5a) (**)	0,000		477,000	477,000	0,000	0,000	65,264	65,264	0,000	0,000	34,736	34,736
4.4. Reor. de las produc. y mejora de la calidad ..	0,000		70,000	70,000	0,000	0,000	100,714	100,714	0,000	0,000	-0,714	-0,714

(*) Incluye ayudas comunitarias aprobadas y presentadas pendientes de aprobación

(**) Incluye 26,21 Mécus correspondientes al MAC 1 de pesca, sin asignación regional previa

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

Cuadro VI.2. (Continuación)
APLICACION DEL MAC-1 POR EJES DE DESARROLLO A 31-12-91
(Millones de ECUs de 1989 y porcentajes)

Ejes de Desarrollo	Previsión MAC-1 (mill. ECUs 89) (1)			% Aplicado (*) (2)			Diferencia 100-(2)=(3)		
	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	FEDER	FSE	FEOGA-O	Total	Total
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	1.660,800	0,000	0,000	1.660,800	101,801	0,000	0,000	101,841	-1,801
5.1. Agua	652,400			652,400	99,047	0,000	0,000	99,047	0,953
5.2. Energía (****)	125,300			125,300	177,803	0,000	0,000	177,803	-77,803
5.3. Protec. y mej. del M. Ambiente	575,100			575,100	96,361	0,000	0,000	96,477	3,639
5.4. Invest. desarrollo e innovación	123,000			123,000	95,491	0,000	0,000	95,491	4,509
5.5. Equipamientos de formación	104,000			104,000	45,300	0,000	0,000	45,300	54,700
5.6. Equipamiento de sanidad	81,000			81,000	127,158	0,000	0,000	127,158	-27,158
6. VALORIZACION RECURSOS HUMANOS (****)	186,200	697,000	0,000	883,200	44,398	100,000	0,000	88,278	11,722
6.1. Medid. rel. con ejes de desarr.	4,000	300,450		304,450	124,025	100,000	0,000	100,316	-0,316
6.2. Medidas multiaxiales	182,200	146,570		328,770	42,650	100,000	0,000	68,217	31,783
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1. Reg. 4255/88	0,000	242,880		242,880	0,000	100,000	0,000	100,000	0,000
6.4. Medidas art. 1(2) Reg. 4255/88	0,000	7,100		7,100	0,000	100,000	0,000	100,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAM. Y SEGUIMIENTO E INFORMACION	44,000	0,000	0,000	44,000	70,730	0,000	0,000	77,950	29,270
8. OBJETIVOS 3 Y 4 (1)	0,000	1.651,000	0,000	1.651,000	0,000	99,968	0,000	99,968	0,032
9. TOTAL (*****)	6.199,000	2.348,000	1.232,000	9.779,000	99,024	99,977	84,658	97,483	15,342

(****) Este subjeje 5.2. con 117,3 millones de ecus iniciales se ha incrementado en 8 millones de ecus según acuerdo del Comité de Seguimiento de 2 - julio - 1991
(*****) Este eje con 194,2 millones de ecus iniciales ha sido disminuido en 8 millones de ecus según acuerdo del Comité de Seguimiento del 2-7-91 para compensar el subjeje 5.2. Energía
(*****) Se consideran en el FEDER los 54 Mecus que se transfieren al FEOGA-O.
(1) Se incluyen además de los 1.265 Mecus especificados en el MAC, los 386 Mecus no "objetivables" de 1989.
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Como puede apreciarse, el Feoga-O solamente interviene en el eje nº 4 Agricultura y desarrollo rural, con algo más de la décima parte de los fondos aplicados. La participación del FSE equivale casi a la cuarta parte del total de las ayudas y se concentra en el eje nº 8 (Objetivos 3 y 4 de los Fondos estructurales: luchar contra el desempleo de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes menores de 25 años que están en busca de un empleo, respectivamente) y en el eje nº 6 (Valorización de los recursos humanos). Finalmente, el FEDER participa en los siete primeros ejes de desarrollo con casi los dos tercios del montante total aplicado en el MAC-1.

IV.3. APLICACION DEL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA EL OBJETIVO N.º 2

El Marco de Apoyo Comunitario para el objetivo nº 2 (MAC-2) tiene una base temporal de tres años (1989-91), a diferencia del MAC-1 que abarca un quinquenio. Nuestro país tiene asignados en este marco 735 millones de ecus -unos 95.550 millones de pesetas-, lo que supone el 18,8% de los recursos totales del MAC-2, porcentaje que únicamente es superado por el Reino Unido. En este MAC intervienen solamente dos de los tres fondos estructurales: el FEDER, con 576 millones de ecus (78,4%) y el FSE, con 159 millones (21,6%). Por lo que se refiere al origen de las iniciativas, los programas comunitarios tienen asignados 56 millones de ecus, lo que representa solamente el 7,6% del total, mientras las iniciativas nacionales, con 679 millones suponen la parte más relevante (92,4%); dentro de estas últimas, cabe distinguir las que ya estaban en curso al establecerse el MAC-2, cuyo coste asciende a 147 millones de ecus, de las nuevas iniciativas, que con un total de 531 millones predominan sobre las anteriores (cuadro IV.3).

El 39,7% de los fondos del MAC-2 se destina a cofinanciar las actuaciones desarrolladas por las propias Administraciones Autonómicas, 36% a las iniciativas de la Administración Central, 7,1% para las Corporaciones Locales y un 5,7% a Empresas Públicas (el restante 11,5% que no está distribuido institucionalmente corresponde a anualidades comprometidas de programas FEDER y FSE aprobados con anterioridad). Al igual que en el caso del MAC-1, se distingue entre un submarco "plurirregional" y una serie de submarcos "regionales" para Aragón, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco.

Al finalizar el límite temporal del MAC-2 (31-12-91), se habían aprobado prácticamente todas las ayudas previstas en el mismo, con la única excepción de 0,17 millones de ecus en el caso del FSE, lo que representa solamente el 0,1% del presupuesto correspondiente a dicho fondo o el 0,02% del montante total del MAC-2. Las ayudas previstas en el caso del FEDER han sido aprobadas en su totalidad por la Comisión de la CE lo que refleja la completa eficacia con la que se ha aplicado dicho fondo.

Dentro de las nuevas iniciativas nacionales se ha producido una divergencia, aceptada por la Comisión, entre los montantes previstos para los distintos ejes de desarrollo y las cantidades finalmente asignadas a cada uno de ellos, según se indica a continuación (en millones de ecus):

Ejes de desarrollo	Previsto	Aprobado	Diferencia
- Creación y desarrollo de actividades productivas	197,68	239,50	41,97
- Protección y mejora del medio ambiente	88,79	78,36	-10,34
- Apoyo a I+D y a los equipamientos de promoción ..	73,91	51,36	-22,55
- Mejora de la red de comunicaciones	168,71	159,85	-8,86
- Medidas de preparación, evaluación y seguimiento .	2,56	2,32	-0,24
TOTAL	531,56	531,39	0,17

Como puede observarse, el aumento de la cantidad asignada al eje creación y desarrollo de las actividades productivas (41,97 millones de ecus) se ha compensado con una disminución en los restantes ejes de desarrollo, lo que ha permitido a las ayudas aprobadas para dicho eje alcanzar los 239,5 millones de ecus, equivalentes al 45% del conjunto de las nuevas iniciativas nacionales, mostrando la voluntad política de reforzar todavía más este ámbito.

IV.4. APLICACION DEL MARCO DE APOYO COMUNITARIO PARA EL OBJETIVO 5b

El MAC para las zonas incluidas en el objetivo 5b abarca el período 1989-93 y asigna a España un montante de 285 millones de ecus (unos 37.000 millones de ptas.), lo que representa el 10,9% del total de los recursos previstos a nivel europeo. Casi los dos tercios de las ayudas corresponden al FEOGA-O con 184,9 millones de ecus, mientras el FEDER con 61,1 millones de ecus y el FSE con 39 millones se distribuyen el resto. Por otro lado, la mayor parte de los fondos (94%) se dedican a financiar nuevas acciones, mientras que solamente el 6% corresponde a los compromisos existentes anteriores a la aprobación del MAC.

Si se considera la distribución institucional, a la Administración Central le corresponde el 52,1% de los fondos y a las Administraciones Autonómicas el 47,9% restante.

A nivel regional, las zonas afectadas por el MAC-5b están ubicadas en Aragón, Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco.

En cuanto a la asignación por ejes de desarrollo, la Mejora de las estructuras y la diversificación del sector agrario es, con 114 millones de ecus (40,2%), la orientación

Cuadro VI.3.
APLICACION DEL MAC-2 A 31-12-91, POR EJES DE DESARROLLO
(Millones de ECUs de 1989 y porcentajes)

Ejes de Desarrollo	1. Previsión MAC			2. Aprobado			3. Diferencia		
	FEDER	FSE	Total	FEDER	FSE	Total	FEDER	FSE	Total
I. NUEVAS INICIATIVAS NACIONALES	401,56	130,00	531,56	401,56	129,83	531,39	0,00	0,17	0,17
- Creación y desarrollo de actividades productivas	85,10	112,58	197,68	127,07	112,43	239,50	-41,97	0,15	-41,82
- Protección y mejora del medio ambiente	88,66	0,04	88,70	78,11	0,25	78,36	10,55	-0,21	10,34
- Apoyo a I+D y a los equipamientos de formación	57,68	16,23	73,91	36,57	14,79	51,36	21,11	1,44	22,55
- Mejora de la red de comunicaciones	168,71	0,00	168,71	158,63	1,22	159,85	10,08	-1,22	8,86
- Medidas de preparación, evaluación y seguimiento ...	1,41	1,15	2,56	1,18	1,14	2,32	0,23	0,01	0,24
II. INICIATIVAS NACIONALES EN CURSO	118,44	29,00	147,44	118,44	29,00	147,44	0,00	0,00	0,00
III. TOTAL INICIATIVAS NACIONALES	520,00	159,00	679,00	520,00	158,83	678,83	0,00	0,17	0,17
IV. PROGRAMAS COMUNITARIOS	56,00	0,00	56,00	56,00	0,00	56,00	0,00	0,00	0,00
V. TOTAL GENERAL DEL MAC.	576,00	159,00	735,00	576,00	158,83	734,83	0,00	0,17	0,17

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

prioritaria de las nuevas acciones aplicadas, situándose a continuación la Conservación y aprovechamiento del medio natural, con 70 millones de ecus (24,7%), la Diversificación de la actividad económica y la mejora de infraestructuras básicas (18,6%) y la Valorización de los recursos humanos (10,5%), correspondiendo el resto a compromisos por actuaciones anteriores.

La concreción del MAC 5b al 31-12-91 ha sido muy eficaz, habiéndose aplicado totalmente los montantes previstos en cada uno de los fondos y no existiendo diferencia alguna entre las cantidades inicialmente previstas y las aplicadas posteriormente (cuadro IV.4).

Cuadro IV.4.
APLICACION DEL MAC-5b A 31-12-91
(Millones de ECUs de 1989)

EJES DE DESARROLLO	PREVISION/APLICACION DEL MAC			
	FEOGA-O	FEDER	FSE	TOTAL
1. Mejora de estructuras y diversificación del Sector Agrario	114,55			114,55
2. Conservación y aprovechamiento del medio rural	70,35			70,35
3. Diversificación de la actividad económica y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo				
a) Administración Regional		30,5		30,5
b) Administración Central		22,36		22,36
4. Valorización de recursos humanos				
a) Administración Regional			9,45	9,45
b) Administración Central			20,55	20,55
SUBTOTAL NUEVAS ACCIONES .	184,90	52,86	30,00	267,76
Acción Común R(1118/86)				
Programas STAR y VALOREN		8,24		8,24
Compromisos SE 1989			9,00	9,00
SUBTOTAL COMPROMISOS EXISTENTES	0,00	8,24	9,00	17,24
TOTAL GENERAL	184,90	61,10	39,00	285,00

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



CAPITULO V

LA GESTION DEL FEDER EN 1991

V.1. AYUDAS APROBADAS. SITUACION AL 31-12-1991

En el análisis de las ayudas aprobadas por el FEDER en favor de España, y con el fin de disponer de una visión de conjunto del período transcurrido desde el inicio de la aplicación práctica de la Reforma de los Fondos estructurales, se van a considerar cifras acumuladas de los últimos tres años en pesetas de 1989. En total, las ayudas aprobadas ascienden a 857.907,4 millones de pesetas (ver cuadro V.1), concentrándose la mayor parte en el objetivo 1 que absorbe el 88,5% de los fondos, mientras que los objetivos 2 y 5b reciben el 8 y el 0,8%, del total, respectivamente. El resto (2,7%) se distribuye entre el PNIC de Autovías y cuatro Iniciativas Comunitarias (STAR, VALOREN, RESIDER Y RENAVAL).

El cuadro nº V.1 permite, asimismo, observar la distribución por CC.AA. de estas ayudas. De entre las correspondientes al primer objetivo, las actuaciones e inversiones a cofinanciar en Andalucía absorben la proporción más significativa (205.369,1 millones, 27,0% de la cofinanciación de dicho objetivo). Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Canarias reciben, asimismo, proporciones muy importantes (13,5, 12,3, 9,7 y 9,6%, respectivamente). Por su parte, entre las CC.AA. con zonas afectadas por los objetivos 2 y 5b, Cataluña concentra la parte más destacada de ayudas (42,9%), seguida del País Vasco (27,3%).

Como también se aprecia, las ayudas correspondientes a cofinanciación de Programas Operativos representan un 71,9% del total, frente al 28,1% que suponen las referida a Proyectos, lo cual pone de manifiesto el peso creciente que están teniendo los Programas como forma de intervención a partir de la entrada en funcionamiento de la Reforma. Por otra parte, en los objetivos 1 y 2 y en todas las CC.AA., con la excepción de Andalucía, predomina, en términos financieros, los Programas sobre los Proyectos, puesto que en conjunto los primeros absorben un volumen doble de ayudas que los segundos. El objetivo 5b, por su parte, se gestiona íntegramente mediante programas.

Cuadro V.1.
TOTAL DE AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS ENTRE PROYECTOS Y PROGRAMAS POR REGIONES
DE CADA OBJETIVO Y OTRAS INICIATIVAS
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 a 31/12/91 en millones de ptas.
y millones de ECUs de 1989)

Regiones	Proyectos		Programas		T. Ayuda Aprobada	
	Pesetas	ECUs	Pesetas	ECUs	Pesetas	ECUs
ANDALUCIA	106.002,3	812,625	99.366,9	748,676	205.369,1	1.561,301
ASTURIAS	15.956,9	121,796	29.915,4	229,359	45.872,2	351,155
CANARIAS	24.349,7	180,421	49.029,7	381,395	73.379,4	561,816
CASTILLA Y LEON	10.273,9	77,424	83.070,1	628,366	93.344,0	705,790
CASTILLA - LA MANCHA	38.895,9	297,455	63.477,0	480,590	102.372,9	778,045
C. VALENCIANA	5.141,4	39,293	61.383,2	469,718	66.524,6	509,011
EXTREMADURA	3.999,1	30,721	32.805,0	255,645	36.804,1	286,366
GALICIA	8.751,5	66,874	64.690,3	491,308	73.441,7	558,182
CEUTA			3.648,2	28,762	3.648,2	28,762
MELILLA			7.190,9	56,407	7.190,9	56,407
MURCIA	7.162,3	53,432	18.544,4	144,365	25.706,7	197,797
SIN REGIONALIZAR (1)			26.266,0	202,016	26.266,0	202,016
SUMA OBJETIVO 1	220.532,9	1.680,041	539.387,0	4.116,607	759.919,9	5.796,648
ARAGON	1.405,4	10,690	3.827,2	30,200	5.232,6	40,890
CANTABRIA	4.561,6	35,180	0,0	0,000	4.561,6	35,180
CATALUÑA	13.722,8	104,880	15.034,0	117,930	28.756,8	222,810
MADRID	48,6	0,370	6.561,3	51,780	6.609,9	52,150
NAVARRA	294,5	2,240	2.176,2	17,170	2.470,7	19,410
LA RIOJA	0,0	0,000	1.163,3	9,180	1.163,3	9,180
PAIS VASCO	48,9	0,380	18.254,6	140,000	18.303,5	140,380
SUMA OBJETIVO 2	20.081,8	153,740	47.016,6	366,260	67.098,4	520,000
ARAGON			3.309,9	25,460	3.309,9	25,460
BALEARES			884,0	6,800	884,0	6,800
CANTABRIA			479,7	3,690	479,7	3,690
CATALUÑA			650,0	5,000	650,0	5,000
MADRID			331,5	2,550	331,5	2,550
NAVARRA			436,8	3,360	436,8	3,360
LA RIOJA			520,0	4,000	520,0	4,000
PAIS VASCO			260,0	2,000	260,0	2,000
SUMA OBJETIVO 5b	0,0	0,000	6.871,9	52,860	6.871,9	52,860
STAR (2)			2.734,7	25,640	2.734,7	25,640
VALOREN (2)			2.216,9	15,220	2.216,9	15,220
RESIDER			2.696,8	20,010	2.696,8	20,010
RENAVAL (3)			434,3	3,370	434,3	3,370
SUMA INICIATIV. COMUN. ..	0,0	0,000	8.082,7	64,240	8.082,7	64,240
PNIC AUTOVIAS (2)			15.934,5	115,700	15.934,5	115,700
SUMA ACCIONES TRANS.	0,0	0,000	15.934,5	115,700	15.934,5	115,700
TOTAL	240.614,7	1.833,781	617.292,7	4.715,667	857.907,4	6.549,448

(1) Medio Ambiente 4.266.000 millones de pesetas y P.D. Incentivos Regionales 22.000 millones de pesetas.

(2) Aprobado en 1987. Se contabiliza aquí la parte correspondiente al período 1989-1991.

(3) Aprobado en enero de 1992.

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

Cuadro V.2.

TOTAL DE AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS ENTRE SUBMARCOS POR REGIONES DE CADA OBJETIVO Y OTRAS INICIATIVAS
(Valores acumulados durante el período 1-1-89 al 31-12-91 en millones de ptas. de 1989)

Regiones	Submarco Pluri-regional					Submarco Regional	Total
	Admón. Central	EE.PP.	CC.LL.	E. Privadas	Suma	Admón. Autonómica	
ANDALUCÍA	86.397,5	44.900,8	9.770,0		141.068,4	64.300,8	205.369,1
ASTURIAS	25.216,6	6.540,5	2.832,2		34.589,2	11.283,0	45.872,2
CANARIAS	23.548,2	21.314,4	4.856,4		49.719,0	23.660,4	73.379,4
CASTILLA Y LEÓN	42.456,3	5.890,2	14.447,5		62.794,0	30.550,0	93.344,0
CASTILLA - LA MANCHA	66.220,6	9.076,9	3.155,4		78.452,9	23.920,0	102.372,9
C. VALENCIANA	32.966,7	6.916,6	3.501,3		43.384,6	23.140,0	66.524,6
EXTREMADURA	10.111,2	3.619,4	1.532,6		15.263,2	21.540,9	36.804,1
GALICIA	19.762,2	9.430,9	3.917,8		33.110,9	40.330,8	73.441,7
CEUTA	1.799,8	483,4			2.283,2	1.365,0	3.648,2
MELILLA	5.081,1	745,6			5.826,7	1.364,2	7.190,9
MURCIA	9.990,7	5.872,9	613,1		16.476,7	9.230,0	25.706,7
SIN REGIONALIZAR (1)	26.266,0	0,0			26.266,0		26.266,0
SUMA OBJETIVO 1	349.816,9	114.791,6	44.626,3	0,0	509.234,8	250.685,0	759.919,9
ARAGON	1.674,0	259,8	696,8		2.630,6	2.602,0	5.232,6
CANTABRIA	2.235,0	377,3	0,0		2.612,3	1.949,3	4.561,6
CATALUÑA	7.215,0	2.993,3	3.498,1		13.706,4	15.050,4	28.756,8
MADRID	1.291,1	1.186,7	900,1		3.377,9	3.232,0	6.609,9
NAVARRA	623,1	233,6	310,7		1.167,4	1.303,3	2.470,7
LA RIOJA	0,0	377,0	84,3		461,3	702,0	1.163,3
PAIS VASCO	2.324,1	2.925,0	3.900,0		9.149,1	9.154,4	18.303,5
SUMA OBJETIVO 2	15.362,3	8.352,7	9.390,0	0,0	33.105,0	33.993,4	67.098,4

(1) Medio Ambiente 4.266.000 Millones de pesetas y P.O. Incentivos Regionales 22.000 Millones de pesetas

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

Cuadro V.2. (Continuación)
TOTAL DE AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS ENTRE SUBMARCOS POR REGIONES DE CADA OBJETIVO Y OTRAS INICIATIVAS
(Valores acumulados durante el período 1-1-89 al 31-12-91 en millones de ptas. de 1989)

	Submarco Plurirregional					Submarco Regional	Total
	Admón. Central	EE.PP.	CC.LL.	E. Privadas	Suma	Admón. Autonómica	
ARAGON	241,6	373,0	966,3		1.580,9	1.729,0	3.309,9
BALEARES	70,4	9,9	348,7		429,0	455,0	884,0
CANTABRIA	23,5	49,7	94,5		167,7	312,0	479,7
CATALUÑA	0,0	102,0	158,0		260,0	390,0	650,0
MADRID	0,0	32,5	0,0		32,5	299,0	331,5
NAVARRA	15,8	33,0	63,0		111,8	325,0	436,8
LA RIOJA	38,0	5,0	152,0		195,0	325,0	520,0
PAIS VASCO	0,0	18,2	111,8		130,0	130,0	260,0
SUMA OBJETIVO 5b	389,3	623,3	1.894,3	0,0	2.906,9	3.965,0	6.871,9
STAR (2)	2.734,7				2.734,7		2.734,7
VALOREN (2)	2.216,9				2.216,9		2.216,9
RESIDER			1.151,5		1.151,5	1.545,3	2.696,8
RENAVAL (3)			183,7		183,7	250,6	434,3
SUMA INICIATIVAS COMUNITARIAS	4.951,6	0,0	1.335,2	0,0	6.286,8	1.795,9	8.082,7
PNIC AUTOVIAS (2)	15.934,5				15.934,5		15.934,5
SUMA ACCIONES TRANSITORIAS	15.934,5	0,0	0,0	0,0	15.934,5	0,0	15.934,5
TOTAL	386.454,6	123.767,6	57.245,8	0,0	567.468,0	290.439,3	857.907,4

(2) Aprobado en 1987. Se contabiliza aquí la parte correspondiente al período 1989-1991.

(3) Aprobado en enero de 1992.

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

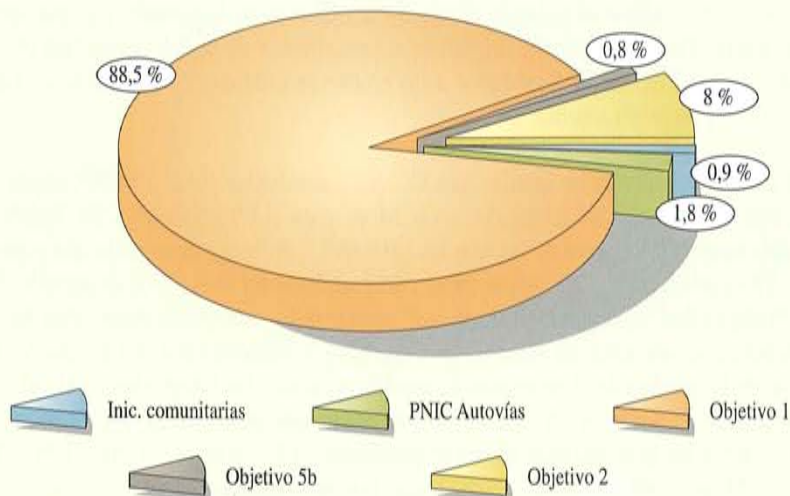
También es de destacar el hecho (reflejado financieramente en el cuadro nº V.2) de que no se regionalice a priori el montante dirigido a cofinanciar las actuaciones de la Administración Central (A.C.), Empresas públicas y Corporaciones Locales (submarco plurirregional: 66% del total) sino únicamente el correspondiente a la cuota asignada al conjunto de las Administraciones Autónomas (submarcos regionales) y que supone el 34% restante. Por otra parte, los diferentes departamentos de la A.C. gestionan el 45% del total de ayudas FEDER, destinándose a las empresas públicas y corporaciones locales el 14% y el 7%, respectivamente.

El cuadro V.3 recoge las ayudas, por CC.AA., aprobadas por el FEDER según los distintos ejes de desarrollo establecidos en el MAC para el Objetivo nº 1. Se observa cómo una parte muy significativa de las ayudas (419.687,9 millones de pesetas que representan un 57,2%) corresponde a las actuaciones comprendidas en el eje 1 de desarrollo denominado "Integración y articulación territorial" destacando, asimismo, entre ellas, las correspondientes a actuaciones en materia de Carreteras y Ferrocarriles. En segundo lugar, en función de la magnitud del montante de ayudas, se sitúan las integradas en el eje 5 "Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas", que absorben un 28,5% de las ayudas totales y entre las que destacan las correspondientes a los subejos "Agua" (Obras Hidráulicas) y "Medio Ambiente". En tercer lugar, por su significación se sitúan las integradas en el eje 2 "Industria, Servicios y Artesanía", con un montante de compromisos de 65.715,9 millones de pesetas, siendo las "Ayudas a la industria" las que absorben proporciones más elevadas.

Descendiendo para cada eje a niveles regionales, se aprecia en dicho cuadro el considerable esfuerzo en materia de transportes y comunicaciones que durante este período de tiempo han realizado las regiones de este objetivo y en particular Andalucía y Castilla-La Mancha (144.030,1 y 75.172,6 millones de pesetas, respectivamente). En la cofinanciación del Eje 5 (Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas) destacan las ayudas aprobadas para la Comunidad Valenciana (37.438,6 millones), Andalucía (35.937,6 millones) y Canarias (34.892,6 millones), sobresaliendo en el eje 2 (Industria y Artesanía) las ayudas aprobadas para Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha, que absorben más de la mitad de las ayudas para dicho eje.

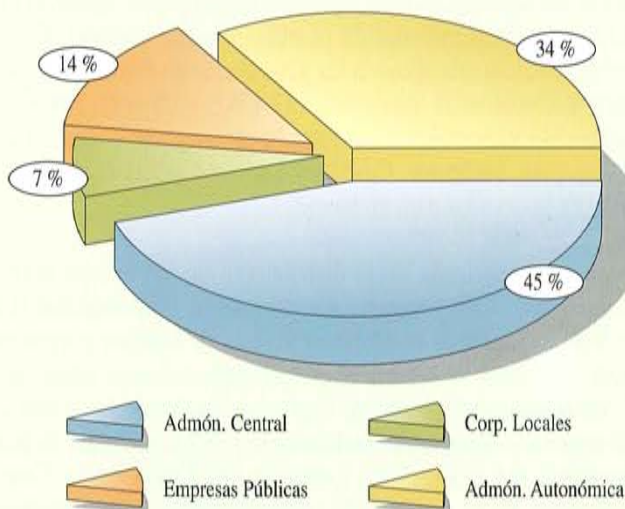
Una visión más pormenorizada de la distribución de las ayudas aprobadas por el FEDER para el objetivo 1 distingue entre los submarcos plurirregional (cuadro V.4) y regional (cuadro V.5) y desciende en ambos a niveles de subejos y agentes inversores. Dentro del submarco regional, se aprecia el considerable esfuerzo financiero realizado a través de la A.C. en la mejora de la red de Carreteras nacionales que transcurren por el territorio de estas regiones, destacando Andalucía (53.967,8 millones de pesetas en ayudas cofinanciadas por la A.C.), Castilla y León (31.110,5 millones) y Castilla-La Mancha (27.015,3 millones). En el caso de las infraestructuras aeroportuarias, destaca el esfuerzo de cofinanciación de la Administración realizado en Canarias (9.359,7 millones

Gráfico V.1
AYUDAS DEL FEDER APROBADAS PARA EL PERIODO 1989 - 1991
Distribuidas por Objetivos comunitarios



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

Gráfico V.2
AYUDAS DEL FEDER APROBADAS PARA EL PERIODO 1989 - 1991
Distribuidas por agentes inversores



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

Cuadro V.3.
OBJETIVO 1. AYUDAS FEDER APROBADAS EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR C.C.AA.

(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de ptas. de 1989)

Comunidades Autónomas	Eje de Desarrollo 1	Eje de Desarrollo 2	Eje de Desarrollo 3	Eje de Desarrollo 4	Eje de Desarrollo 5	Eje de Desarrollo 6	Eje de Desarrollo 7	Total
ANDALUCIA	144.030.098	14.573.198	1.939.100	4.159.300	35.937.588	4.489.980	239.857	205.369.121
ASTURIAS	24.869.566	7.504.556	591.169	260.000	12.386.954	130.000	130.000	45.872.245
CANARIAS	29.618.562	1.500.323	3.726.000	910.000	34.892.551	2.472.000	260.000	73.379.436
CASTILLA Y LEON	53.902.728	13.929.200	2.713.200	3.137.000	19.036.901	130.000	495.000	93.344.029
CASTILLA-LA MANCHA	75.172.570	10.134.020	473.000	400.300	16.193.011	0	0	102.372.901
C.VALENCIANA	21.845.046	4.637.800	1.170.000	390.100	37.438.582	783.100	260.000	66.524.628
EXTREMADURA	13.368.131	2.618.400	886.600	1.553.500	16.744.809	1.411.700	221.000	36.804.140
GALICIA	42.860.718	4.791.536	999.584	790.800	23.249.079	374.748	375.243	73.441.708
MURCIA	10.033.698	5.220.000	385.000	450.000	8.872.021	616.000	130.000	25.706.719
CEUTA	1.500.000	217.400	900.000	0	920.900	109.900	0	3.648.200
MELILLA	2.486.800	589.500	682.800	0	3.321.800	110.000	0	7.190.900
TOTAL	419.687.917	65.715.933	14.466.453	12.051.000	208.994.196	10.627.428	2.111.100	733.654.027

Nota: No están incluidas las cifras sin Regionalizar

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

EJE 1. Integración y articulación territorial.

EJE 2. Industria, artesanía y servicios a las empresas.

EJE 3. Turismo.

EJE 4. Agricultura y desarrollo rural.

EJE 5. Infraestructuras de apoyo a las actividades económicas.

EJE 6. Valoración de Recursos Humanos.

EJE 7. Asistencia técnica, acompañamiento y seguimiento e información.

de pesetas) seguida, a cierta distancia, por Andalucía (4.404,8 millones) y Galicia (3.586,2 millones).

Resalta, asimismo, la importancia de las ayudas gestionadas por la Administración Central para infraestructuras de agua localizadas en Extremadura (7.743,5 millones), Canarias (6.037,1 millones) y Castilla-La Mancha (4.435,7 millones) siendo, por otra parte, muy significativa la cofinanciación del MOPU en la protección del medio ambiente de Asturias (6.401,8 millones) y Comunidad Valenciana (4.353,8 millones).

En el caso de las ayudas a la industria y artesanía, también la A.C. gestiona un volumen importante de fondos (29.073,0 millones), si bien la mayor parte (20.000 millones) no está regionalizado.

Las empresas públicas, por su parte, han jugado un destacado papel en la cofinanciación de determinadas infraestructuras. Las ayudas gestionadas a través de RENFE para Andalucía se cifran en 38.176,6 millones de pesetas, beneficiándose también (aunque en menor proporción) Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana y Galicia. A través de empresas públicas, la C.A. de Canarias ha recibido 15.047,1 millones de pesetas para infraestructuras energéticas. Por otro lado, 10.366,2 millones, destinados a actividades I+D, se han canalizado, a través de empresas públicas, hacia Andalucía, Comunidad Valenciana, Canarias y Galicia, principalmente.

Dentro del submarco regional (cuadro V.5), todas las administraciones autonómicas han realizado el esfuerzo financiero más importante en la mejora de la red de carreteras de su competencia. Así, en Andalucía y Galicia la cofinanciación por este concepto ha supuesto en torno al 40% de las ayudas contempladas en el submarco, ascendiendo a la mitad de las ayudas en el caso de Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia. Para el conjunto de las regiones del objetivo 1 se han destinado a carreteras 118.985,1 millones de pesetas de un total de 250.685,0 millones contemplados en este submarco.

Tienen, también, especial consideración financiera los sub-ejes siguientes: "Protección y mejora del medio ambiente" (29.221,6 millones) y "Agua" (21.723 millones), en los que todas las CC.AA. han realizado un esfuerzo financiero considerable, así como "Ayudas a la industria y artesanía".

El cuadro V.6 recoge las ayudas aprobadas por el FEDER para el objetivo 2 (67.098,4 millones de pesetas), distribuidas entre CC.AA. según ejes de desarrollo. Su desagregación en los dos submarcos –plurirregional y regional– queda reflejada, asimismo, en los cuadros V.7 y V.8. La mejora de la red de comunicaciones absorbe aproximadamente la mitad de las ayudas que reciben estas regiones, llegando a suponer en Cataluña el 63%. A continuación, la creación y desarrollo de actividades productivas recibe 16.497,2 millones –de los cuales la mitad, aproximadamente, se reparte entre el País Vasco y Cataluña–.

Cuadro V.4.

SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA

DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES

(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Andalucía				Asturias				Canarias			
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma
1. INTEGRACION Y ARTICUL. TERRITORIAL	77.149,395	38.176,600	1.569,200	116.895,195	17.739,584	49.510	755,770	18.544,864	14.871,024	3.299,000	269,038	18.439,062
1.1. Autop. autovías y carreteras	53.963,760	0,000	1.537,600	55.501,360	15.928,507	0,000	755,770	16.684,277	89,711	0,000	269,038	358,749
1.2. Ferrocarriles	10.961,200	38.176,600	0,000	49.137,800	0,000	49,510	0,000	49,510	0,000	0,000	0,000	0,000
1.3. Puertos	0,000	0,000	0,000	0,000	566,322	0,000	0,000	566,322	3.722,500	0,000	0,000	3.722,500
1.4. Aeropuertos	4.404,800	0,000	0,000	4.404,800	0,000	0,000	0,000	0,000	9.359,700	0,000	0,000	9.359,700
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	3.000,000	0,000	3.000,000
1.7. Telecomunicaciones	7.819,635	0,000	31,600	7.851,235	1.244,755	0,000	0,000	1.244,755	1.699,113	299,000	0,000	1.998,113
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	554,200	1.178,500	1.632,000	3.364,700	0,000	4.977,692	919,938	5.897,630	138,481	0,000	61,142	199,623
2.1. Ayudas a la industria y artes.	375,000	0,000	0,000	375,000	0,000	4.977,692	166,328	5.144,020	128,000	0,000	29,700	157,700
2.2. Ayudas a los servic. a empresas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.3. Desarrollo Local	109,500	1.164,500	642,800	1.916,800	0,000	0,000	0,000	0,000	9,423	0,000	28,269	37,692
2.4. Zonas industriales y artesan.	69,700	14,000	989,200	1.072,900	0,000	0,000	753,610	753,610	1,058	0,000	3,173	4,231
3. TURISMO	300,000	0,000	250,500	550,500	71,722	0,000	259,774	331,496	28,400	0,000	2.527,600	2.556,000
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	300,000	0,000	250,500	550,500	71,722	0,000	143,942	215,664	28,400	0,000	27,600	56,000
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	115,832	115,832	0,000	0,000	2.500,000	2.500,000

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.
A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES

(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Andalucía			Asturias			Canarias		
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	Suma
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL (*)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.1. Mejora de las condic.de produc. ...	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5. INFRAESTRUCTUR. DE APOYO A LAS ACTIVID. ECONOMICAS	8.063,927	5.545,728	6.318,314	19.927,969	7.405,272	1.513,280	896,706	9.815,258	28.392,351
5.1. Agua	1.806,600	0,000	3.077,800	4.884,400	486,734	0,000	711,540	1.198,274	6.032,096
5.2. Energía	1.365,127	505,728	1.501,314	3.372,169	516,785	48,778	29,396	594,959	414,545
5.3. Protec. y mej. del M.Ambiente ...	4.892,200	2.040,000	1.739,200	8.671,400	6.401,753	1.117,530	155,770	7.675,053	1.931,700
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,000	3.000,000	0,000	3.000,000	0,000	346,972	0,000	346,972	0,000
5.5. Equipamientos de formación	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5.6. Equipamiento de sanidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	1.917,700
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	330,000	0,000	0,000	330,000	0,000	0,000	0,000	0,000	132,000
6.1. Medid. rel. con ejes desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.2. Medidas multiaxiales	330,000	0,000	0,000	330,000	0,000	0,000	0,000	0,000	132,000
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1, R 4255/88	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Idem en apartado 2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMAC. ..	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
8. TOTAL	86.397,522	44.900,828	9.770,014	141.068,364	25.216,578	6.540,482	2.832,188	34.589,248	21.314,413
								23.548,246	4.856,377
									49.719,036

(*) No incluye los 7.020 Millones de pesetas transferidos al Feoga-O.

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

A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Castilla y León			Castilla-La Mancha			Comunidad Valenciana		
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	Suma
1. INTEGRACION Y ARTICUL. TERRITORIAL	34.740,428	525,000	4.727,300	39.992,728	52.259,550	5.813,700	852,020	58.925,270	12.485,046
1.1. Autop. autovías y carreteras	31.110,447	0,000	3.973,800	35.084,247	27.015,268	0,000	820,870	27.836,138	685,800
1.2. Ferrocarriles	0,000	0,000	0,000	0,000	22.911,600	5.408,700	0,000	28.320,300	7.332,000
1.3. Puertos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.4. Aeropuertos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	2.500,000
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	0,000	365,000	365,000	0,000	300,000	0,000	300,000	0,000
1.7. Telecomunicaciones	3.629,981	525,000	388,500	4.543,481	2.332,682	105,000	31,150	2.468,832	1.967,246
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	1.326,700	4.205,000	3.327,500	8.859,200	4.944,230	2.705,300	470,290	8.119,820	997,800
2.1. Ayudas a la industria y artes.	1.050,000	4.185,000	0,000	5.235,000	4.745,000	2.705,300	0,000	7.450,300	775,000
2.2. Ayudas a los serv. a empresas ...	106,800	0,000	40,000	146,800	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.3. Desarrollo Local	104,600	0,000	3.091,700	3.196,300	190,190	0,000	443,170	633,360	170,100
2.4. Zonas industriales y artesan.	65,300	20,000	195,800	281,100	9,040	0,000	27,120	36,160	52,700
3. TURISMO	709,200	0,000	444,000	1.153,200	420,000	0,000	0,000	420,000	0,000
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	450,000	0,000	0,000	450,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	259,200	0,000	444,000	703,200	420,000	0,000	0,000	420,000	0,000

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.
A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA

DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Castilla y León			Castilla-La Mancha			Comunidad Valenciana		
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	Suma
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL (*)	856,000	0,000	461,000	1.317,000	355,300	0,000	0,000	355,300	0,000
4.1. Mejora de las condic.de produc. ...									
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	856,000	0,000	461,000	1.317,000	355,300	0,000	0,000	355,300	0,000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5. INFRAESTRUCTUR. DE APOYO A LAS ACTIVID. ECONOMICAS	4.793,970	1.160,202	5.412,729	11.366,901	8.241,550	557,923	1.833,038	10.632,511	29.508,782
5.1. Agua	3.054,300	0,000	2.635,900	5.690,200	4.435,670	0,000	902,120	5.337,790	20.124,800
5.2. Energía	774,070	237,125	367,329	1.378,524	539,020	96,385	260,148	895,533	545,920
5.3. Protec. y mej. del M. Ambiente	797,100	0,000	2.409,500	3.206,600	899,460	0,000	670,770	1.570,230	6.299,600
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,000	923,077	0,000	923,077	0,000	461,538	0,000	461,538	2.538,462
5.5. Equipamientos de formación	168,500	0,000	0,000	168,500	2.367,400	0,000	0,000	2.367,400	0,000
5.6. Equipamiento de sanidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	393,000
6.1. Medid. rel. con ejes desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.2. Medidas multiaxiales	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	393,000
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1, R 4255/88	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Idem en apartado 2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMAC. ..	30,000	0,000	75,000	105,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
8. TOTAL	42.456,298	5.890,202	14.447,529	62.794,029	66.220,630	9.076,923	3.155,348	78.452,901	43.384,628

(*) No incluye los 7.020 Millones de pesetas transferidos al Feoga-O.

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

A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Extremadura				Galicia				Murcia			
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma
1. INTEGRACION Y ARTICUL. TERRITORIAL	1.367,331	1.278,300	234,900	2.880,531	17,235,307	4,358,100	886,249	22,479,656	5,095,062	1,202,000	176,736	6,473,798
1.1. Autop. autovías y carreteras	78,300	0,000	234,900	313,200	9,330,464	0,000	815,480	10,145,944	3,115,200	0,000	0,000	3,115,200
1.2. Ferrocarriles	0,000	1.138,300	0,000	1.138,300	0,000	2,954,800	0,000	2,954,800	0,000	750,000	0,000	750,000
1.3. Puertos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	1,028,000	0,000	0,000	1,028,000
1.4. Aeropuertos	0,000	0,000	0,000	0,000	3,586,200	0,000	0,000	3,586,200	0,000	0,000	0,000	0,000
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.7. Telecomunicaciones	1.289,031	140,000	0,000	1.429,031	4,318,643	1,403,300	70,769	5,792,712	951,862	452,000	176,736	1,580,598
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	44,900	0,000	433,800	478,700	104,134	0,000	312,404	416,538	0,000	3,132,000	0,000	3,132,000
2.1. Ayudas a la industria y artes.	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.2. Ayudas a los servic. a empresas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.3. Desarrollo Local	16,500	0,000	49,600	66,100	75,096	0,000	225,288	300,384	0,000	0,000	0,000	0,000
2.4. Zonas industriales y artesan.	28,400	0,000	384,200	412,600	29,038	0,000	87,116	116,154	0,000	3,132,000	0,000	3,132,000
3. TURISMO	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.
A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)

SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA

DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR C.C.A.A. Y AGENTES INVERSOSES

(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Extremadura			Galicia			Murcia		
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	Suma
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL (*)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.1. Mejora de las condic. de produc. ...	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5. INFRAESTRUCTUR. DE APOYO A LAS ACTIVID. ECONOMICAS	8.063,400	2.341,142	863,867	11.268,409	2.422,795	5.072,750	2.719,187	10.214,732	6.504,921
5.1. Agua	7.743,500	0,000	402,400	8.145,900	1.011,003	0,000	1.829,615	2.840,618	2.522,153
5.2. Energía	141,000	6,504	293,967	441,471	831,173	617,250	238,425	1.686,848	107,181
5.3. Protec. y mej. del M. Ambiente	178,900	0,000	167,500	346,400	580,619	0,000	651,147	1.231,766	2.091,549
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,000	461,538	0,000	461,538	0,000	1.117,500	0,000	1.117,500	461,538
5.5. Equipamientos de formación	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	652,800	0,000	652,800	250,300
5.6. Equipamiento de sanidad	0,000	1.873,100	0,000	1.873,100	0,000	2.685,200	0,000	2.685,200	1.072,200
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	635,600	0,000	0,000	635,600	0,000	0,000	0,000	0,000	366,000
6.1. Medid. rel. con ejes desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.2. Medidas multiaxiales	635,600	0,000	0,000	635,600	0,000	0,000	0,000	0,000	366,000
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1, R 4255/88	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Ídem en apartado 2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMAC. ...	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
8. TOTAL	10.111,231	3.619,442	1.532,567	15.263,240	19.762,236	9.430,850	3.917,840	33.110,926	16.476,719

(*) No incluye los 7,020 Millones de pesetas transferidos al Feoga-O.

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

A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Ceuta			Melilla			No Regionaliza		
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	Suma
1. INTEGRACION Y ARTICUL. TERRITORIAL	769,000	331,000	0,000	1.100,000	2.150,800	336,000	0,000	2.486,800	0,000
1.1. Autop. autovías y carreteras	99,000	0,000	0,000	99,000	1.514,300	0,000	0,000	1.514,300	0,000
1.2. Ferrocarriles	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.3. Puertos	670,000	0,000	0,000	670,000	636,500	0,000	0,000	636,500	0,000
1.4. Aeropuertos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.7. Telecomunicaciones	0,000	331,000	0,000	331,000	0,000	336,000	0,000	336,000	0,000
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	0,000	152,400	0,000	152,400	0,000	282,000	0,000	282,000	22,000,000
2.1. Ayudas a la industria y artes.	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	22,000,000
2.2. Ayudas a los servic. a empresas ...	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.3. Desarrollo Local	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2.4. Zonas industriales y artesan.	0,000	152,400	0,000	152,400	0,000	282,000	0,000	282,000	0,000
3. TURISMO	0,000	0,000	0,000	0,000	337,800	0,000	0,000	337,800	0,000
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	0,000	0,000	0,000	0,000	337,800	0,000	0,000	337,800	0,000

Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.
A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA. Y AGENTES INVERSOSES
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Ceuta				Melilla				No Regionaliza			
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma	A.C.	E.P.	C.L.	Suma
4. AGRICULT. Y DESARROLLO RURAL (*)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.1. Mejora de las condic.de produc. ...	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5. INFRAESTRUCTUR. DE APOYO A LAS ACTIVID. ECONOMICAS	920,900	0,000	0,000	920,900	2.482,500	127,600	0,000	2.610,100	4.266,000	0,000	0,000	4.266,000
5.1. Agua	344,900	0,000	0,000	344,900	927,900	0,000	0,000	927,900	0,000	0,000	0,000	0,000
5.2. Energía	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5.3. Protec. y mej. del M.Ambiente	576,000	0,000	0,000	576,000	1.494,600	0,000	0,000	1.494,600	4.266,000	0,000	0,000	4.266,000
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5.5. Equipamientos de formación	0,000	0,000	0,000	0,000	60,000	0,000	0,000	60,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5.6. Equipamiento de sanidad	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	127,600	0,000	127,600	0,000	0,000	0,000	0,000
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	109,900	0,000	0,000	109,900	110,000	0,000	0,000	110,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.1. Medid. rel. con ejes desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.2. Medidas multiactivas	109,900	0,000	0,000	109,900	110,000	0,000	0,000	110,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1. R 4255/88	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Idem en apartado 2	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMAC. ...												
8. TOTAL	1.799,800	483,400	0,000	2.283,200	5.081,100	745,600	0,000	5.826,700	26.266,000	0,000	0,000	26.266,000

(*) No incluye los 7.020 Millones de pesetas transferidos al Feoga-O.

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

A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.4. (Continuación)
SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 1). AYUDAS APROBADAS POR EL
FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO
POR CC.AA. Y AGENTES INVERSORES

(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de desarrollo	Total Plurirregional			
	A.C.	E.P.	C.L.	Suma
1. INTEGRACION Y ARTICUL. TERRITORIAL	230.909,227	59.738,210	10.055,513	300.702,950
1.1. Autop. autovías y carreteras	142.416,357	0,000	8.921,858	151.338,215
1.2. Ferrocarriles	37.435,800	52.246,910	0,000	89.682,710
1.3. Puertos	6.623,322	0,000	0,000	6.623,322
1.4. Aeropuertos	19.850,700	0,000	0,000	19.850,700
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	3.300,000	365,000	3.665,000
1.7. Telecomunicaciones	24.583,048	4.191,300	768,655	29.543,003
2. INDUSTRIA, ARTES. Y SERV. A LAS EMPRESAS	29.943,345	16.632,892	7.324,174	53.900,411
2.1. Ayudas a la industria y artes.	29.073,000	11.867,992	196,028	41.137,020
2.2. Ayudas a los servic. a empresas	106,800	0,000	40,000	146,800
2.3. Desarrollo Local	547,809	1.164,500	4.608,427	6.320,736
2.4. Zonas industriales y artesan.	215,736	3.600,400	2.479,719	6.295,855
3. TURISMO	1.867,122	0,000	3.481,874	5.348,996
3.1. Ayudas a las inver. turísticas	850,122	0,000	422,042	1.272,164
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	1.017,000	0,000	3.059,832	4.076,832
4. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (*)	1.211,300	0,000	461,000	1.672,300
4.1. Mejora de las condic.de produc.	1.211,300	0,000	461,000	1.672,300
4.2. Protecc. medio conservación de los recursos naturales	0,000	0,000	0,000	0,000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0,000	0,000	0,000	0,000
4.4. Reorient. producción y mejora de la calidad	0,000	0,000	0,000	0,000
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	83.779,545	38.420,545	23.228,744	145.428,834
5.1. Agua	47.470,310	0,000	10.669,106	58.139,416
5.2. Energía	5.182,142	16.568,220	3.722,067	25.472,429
5.3. Protecc. y mej. del M. Ambiente	28.280,893	3.157,530	8.837,571	40.275,994
5.4. Invest. desarrollo e innovación	0,000	10.366,195	0,000	10.366,195
5.5. Equipamientos de formación	2.846,200	652,800	0,000	3.499,000
5.6. Equipamiento de sanidad	0,000	7.675,800	0,000	7.675,800
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	2.076,500	0,000	0,000	2.076,500
6.1. Medid. rel. con ejes desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000
6.2. Medidas multiaxiales	2.076,500	0,000	0,000	2.076,500
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y6 del art. 1, R 4255/88	0,000	0,000	0,000	0,000
6.4. Idem en apartado 2	0,000	0,000	0,000	0,000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑAMIENTO Y SEGUIMIENTO E INFORMACION	30,000	0,000	75,000	105,000
TOTAL	349.817,039	114.791,647	44.626,305	509.234,991

(*) No incluye los 7.020 Millones de pesetas transferidos al Feoga-O.

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

A.C.: Administración Central. E.P.: Empresas Públicas. C.L.: Corporaciones Locales.

Cuadro V.5.
SUBMARCOS REGIONALES (OBJETIVO 1)
AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA.
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de Desarrollo	Andalucía	Asturias	Canarias	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	Ceuta	Melilla	Total
1. INTEGRACION Y ARTIC. TERRITORIAL	27.134,903	6.324,702	11.179,500	13.910,000	16.247,300	9.360,000	10.487,600	20.381,062	3.559,900	400,000	0,000	118.984,967
1.1. Autop. autovías y carreteras	26.042,580	5.547,561	7.664,000	13.000,000	12.513,800	5.460,000	10.266,600	17.657,662	3.136,000	0,000	0,000	101.288,203
1.2. Ferrocarriles	395,748	0,000	0,000	0,000	3.300,000	1.560,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	5.255,748
1.3. Puertos	0,000	387,141	975,000	0,000	0,000	0,000	0,000	2.343,300	348,900	0,000	0,000	4.054,341
1.4. Aeropuertos	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.5. Vías navegables	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
1.6. Otros medios de transporte	0,000	130,000	1.890,500	410,000	323,000	0,000	0,000	0,000	0,000	400,000	0,000	3.153,500
1.7. Telecomunicaciones	696,575	260,000	650,000	500,000	110,500	2.340,000	221,000	380,100	75,000	0,000	0,000	5.233,175
2. INDUSTRIA, ARTESANIA Y SERVICIOS A LAS EMPRESAS	11.208,498	1.606,926	1.300,700	5.070,000	2.014,200	3.640,000	2.139,700	4.374,998	2.088,000	65,000	307,500	33.815,522
2.1. Ayudas a la industria y artes. ..	5.584,900	667,021	650,300	2.990,000	1.276,700	1.560,000	666,900	1.124,372	1.115,000	0,000	90,000	15.725,193
2.2. Ayudas a los servicios a las empresas	1.157,298	219,871	260,000	650,000	0,000	260,000	331,500	750,773	375,000	65,000	0,000	4.069,442
2.3. Desarrollo Local	1.907,800	471,563	390,400	1.170,000	185,000	910,000	886,600	2.499,853	368,000	0,000	94,500	8.883,716
2.4. Zonas industrial. y artesanales	2.558,500	248,471	0,000	260,000	552,500	910,000	254,700	0,000	230,000	0,000	123,000	5.137,171
3. TURISMO	1.388,600	259,673	1.170,000	1.560,000	53,000	1.170,000	886,600	999,584	385,000	900,000	345,000	0,000
3.1. Ayudas a las inver. turísticas ...	819,800	129,673	1.170,000	1.170,000	0,000	1.040,000	0,000	499,792	265,000	900,000	0,000	5.994,265
3.2. Valoración recursos culturales de interés turístico	568,800	130,000	0,000	390,000	53,000	130,000	886,600	499,792	120,000	0,000	345,000	3.123,192

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

Cuadro V.5. (Continuación)
SUBMARCOS REGIONALES (OBJETIVO 1)
AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DISTRIBUIDAS SEGUN EJES DE DESARROLLO POR CC.AA.
(Valores acumulados durante el período 1/1/89 al 31/12/91 en millones de pesetas de 1989)

Ejes de Desarrollo	Andalucía	Asturias	Canarias	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	Ceuta	Melilla	Total
4. AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL	4.159.300	260.000	910.000	1.820.000	45.000	390.100	1.553.500	790.800	450.000	0.000	0.000	10.378.700
4.1. Mej. de las condic. de produc. ..	4.159.300	260.000	910.000	1.820.000	45.000	390.100	1.553.500	790.800	450.000	0.000	0.000	10.378.700
4.2. Protec. medio conservación de los recursos naturales	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
4.3. Acciones horizont. (obj. 5a)	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
4.4. Reorient. de las produc. y mejora de la calidad	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
5. INFRAESTRUCTURAS DE APOYO A LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS	16.009.619	2.571.696	6.500.200	7.670.000	5.560.500	7.929.800	5.476.400	13.034.347	2.367.100	0.000	711.700	67.831.362
5.1. Agua	4.431.310	1.038.325	2.416.000	3.250.000	2.286.200	1.299.900	2.661.100	3.733.050	567.400	0.000	39.700	21.722.985
5.2. Energía	0.000	260.000	650.000	650.000	0.000	650.000	130.000	1.140.600	45.000	0.000	0.000	3.525.600
5.3. Protec. y mej. del M.Ambiente ..	6.565.565	1.022.957	3.044.200	3.380.000	3.274.300	4.679.900	2.130.200	3.220.773	1.231.700	0.000	672.000	29.221.595
5.4. Invest. desarrollo e innovación ..	1.689.998	250.414	390.000	390.000	0.000	780.000	331.500	749.624	403.000	0.000	0.000	4.984.536
5.5. Equipamientos de formación ..	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	520.000	0.000	2.156.800	0.000	0.000	0.000	2.676.800
5.6. Equipamientos de sanidad	3.322.746	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	225.600	2.035.500	120.000	0.000	0.000	5.699.846
6. VALORACION DE RECURSOS HUMANOS	4.159.980	130.000	2.340.000	130.000	0.000	390.100	776.100	374.748	250.000	0.000	0.000	8.550.928
6.1. Medid. rel. con ejes de desarr. ..	0.000	130.000	0.000	130.000	0.000	0.000	0.000	374.748	0.000	0.000	0.000	634.748
6.2. Medidas multiaxiales	4.159.980	0.000	2.340.000	0.000	0.000	390.100	776.100	0.000	250.000	0.000	0.000	7.916.180
6.3. Med. contemplad. en apart. 5 y 6 del art. 1. Reg. 425/88	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
6.4. Medidas art. 1(2) Reg. 425/88 ..	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
7. ASISTENCIA TECNICA, ACOMPAÑ. Y SEGUIMIENTO E INFORMACION	239.857	130.000	260.000	390.000	0.000	260.000	221.000	375.243	130.000	0.000	0.000	2.006.100
8. TOTAL	64.300.757	11.282.997	23.660.400	30.550.000	23.920.000	23.140.000	21.540.900	40.330.782	9.230.000	1.365.000	1.364.200	250.685.036

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

Siguen en importancia la protección y mejora del medio ambiente, con 9.271,2 millones, de los que casi la mitad (45,6%) se destinan a acciones medioambientales en el País Vasco. Las acciones I+D se cofinancian con 6.476 millones, localizándose las dos terceras partes de estas ayudas en Cataluña. Al final, quedan 153,7 millones que se destinan a medidas de preparación, evaluación y seguimiento en el País Vasco y Cataluña.

La distribución de las ayudas de este objetivo entre los submarcos plurirregional y regional queda delimitada prácticamente en la mitad de los fondos: 33.105 millones de pesetas para el primero y 33.993,4 millones para el segundo. El peso de las ayudas entre los diferentes ejes guarda cierta semejanza en los dos submarcos: la mejora de la red de comunicaciones es la actividad más promocionada financieramente en ambos, seguida de la creación y desarrollo de actividades productivas y de la protección y mejora del medio ambiente.

V.2. PAGOS (TRANSFERENCIAS RECIBIDAS) DEL FEDER EN 1991

Los cuadros V.9, V.10 y V.11 recogen la distribución por Comunidades Autónomas, objetivos, agentes inversores, Programas Operativos y Proyectos de los pagos con cargo al FEDER realizados en 1991 por la Comunidad Europea (o desde otro ángulo, los ingresos percibidos por España) en concepto de liquidación de los compromisos de gasto contraídos con cargo a este fondo. (Es de interés tener presente que no tiene ninguna significación la comparación entre dichas transferencias y las cifras de compromisos de un mismo año, toda vez que una parte muy significativa de estos últimos corresponde a actuaciones plurianuales y que los pagos de un año corresponden, en una parte relevante, a compromisos adquiridos en otros anteriores. Por otra parte, hay que tener presente que todos los pagos del FEDER, en sus diferentes modalidades de ayuda, se canalizan a través del Tesoro Público, siendo la Dirección General de Planificación de la Secretaría de Estado de Hacienda la que determina las cantidades que se deben hacer llegar a los distintos beneficiarios de las ayudas).

Durante el pasado ejercicio económico se ingresó en el Tesoro Público un montante de 283.254,7 millones de pesetas con cargo al FEDER –ver cuadro V.9–, cifra muy superior al montante correspondiente a 1990 (un 105% de incremento) y que refleja el considerable crecimiento en el número de Programas Operativos que, aprobados en 1990, han comenzado a tener efectos financieros en 1991. Es de significar que un 25,4% de los fondos no tiene una aplicación territorial preestablecida (71.891,0 millones), porque al ser de carácter sectorial los programas que financian y afectar, en principio, a todas las regiones, es imposible regionalizarlos a priori, realizándose su aplicación a medida que se van certificando actuaciones. Del total de pagos regionalizados, se adscriben 173.671,1 millones a la cofinanciación de actuaciones (a través de Programas Operativos o Proyectos) reali-

Cuadro V.6.

OBJETIVO 2. AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA
DISTRIBUIDAS ENTRE EJES DE DESARROLLO POR CC.AA.

Período 1/1/89 al 31/12/91 (Valores 1989)

Regiones	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		Eje 5		Total	
	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas
ARAGON	20,33	2.576,50	1,68	212,50	2,45	310,00	16,43	2.133,60	0,00	0,00	40,89	5.232,60
CANTABRIA	0,00	0,00	15,31	1.949,30	0,00	0,00	19,87	2.612,30	0,00	0,00	35,18	4.561,60
CATALUÑA	31,69	4.040,20	13,03	1.661,00	37,68	4.858,70	139,93	18.135,80	0,48	61,10	222,81	28.756,80
MADRID	12,18	1.545,20	6,95	880,40	9,13	1.157,30	23,89	3.027,00	0,00	0,00	52,15	6.609,90
NAVARRA	10,62	1.350,70	2,45	310,70	1,18	150,00	5,16	659,30	0,00	0,00	19,41	2.470,70
LA RIOJA	8,51	1.078,40	0,67	84,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	9,18	1.163,30
PAIS VASCO	45,26	5.901,20	32,00	4.172,40	0,00	0,00	62,41	8.137,30	0,71	92,60	140,38	18.303,50
TOTAL	128,59	16.492,20	72,09	9.271,20	50,44	6.476,00	267,69	34.705,30	1,19	153,70	520,00	67.098,40

M = millones.

EJE 1 - Creación y desarrollo de actividades productivas.

EJE 2 - Protección y mejora del medio ambiente.

EJE 3 - Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación.

EJE 4 - Mejora de la red de comunicaciones.

EJE 5 - Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

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

Cuadro V.7.

SUBMARCO PLURIRREGIONAL (OBJETIVO 2).

AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DISTRIBUIDAS ENTRE EJES DE DESARROLLO POR CC.AA.

Período 1/1/89 al 31/12/91 (Valores 1989)

Regiones	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		Eje 5		Total	
	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas
ARAGON	4,98	631,70	1,68	212,50	2,45	310,00	11,30	1.476,40	0,00		20,41	2.630,60
CANTABRIA	0,00		0,00		0,00		19,87	2.612,30	0,00		19,87	2.612,30
CATALUÑA	17,52	2.233,50	6,60	841,50	17,03	2.171,40	65,54	8.429,00	0,24	31,00	106,93	13.706,40
MADRID	7,07	897,20	1,85	234,40	9,13	1.157,30	8,60	1.089,00	0,00		26,65	3.377,90
NAVARRA	5,58	706,70	2,45	310,70	1,18	150,00	0,00		0,00		9,21	1.167,40
LA RIOJA	2,97	376,40	0,67	84,90	0,00		0,00		0,00		3,64	461,30
PAIS VASCO	0,76	99,00	24,24	3.160,60	0,00		45,15	5.886,90	0,02	2,60	70,17	9.149,10
TOTAL	38,88	4.944,50	37,49	4.844,60	29,79	3.788,70	150,46	19.493,60	0,26	33,60	256,88	33.105,00

M = millones.

EJE 1 - Creación y desarrollo de actividades productivas.

EJE 2 - Protección y mejora del medio ambiente.

EJE 3 - Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación.

EJE 4 - Mejora de la red de comunicaciones.

EJE 5 - Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

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

Cuadro V.8.

SUBMARCO REGIONAL (OBJETIVO 2).

AYUDAS APROBADAS POR EL FEDER EN FAVOR DE ESPAÑA DISTRIBUIDAS ENTRE EJES DE DESARROLLO POR CC.AA.

Período 1/1/89 al 31/12/91 (Valores 1989)

Regiones	Eje 1		Eje 2		Eje 3		Eje 4		Eje 5		Total	
	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas	MECUs	Mptas
ARAGON	15,35	1.944,80	0,00		0,00		5,13	657,20	0,00		20,48	2.602,00
CANTABRIA	0,00		15,31	1.949,30	0,00		0,00		0,00		15,31	1.949,30
CATALUÑA	14,17	1.806,70	6,43	819,50	20,65	2.687,30	74,39	9.706,80	0,24	30,10	115,88	15.050,40
MADRID	5,11	648,00	5,10	646,00	0,00		15,29	1.938,00	0,00		25,50	3.232,00
NAVARRA	5,04	644,00	0,00		0,00		5,16	659,30	0,00		10,20	1.303,30
LA RIOJA	5,54	702,00	0,00		0,00		0,00		0,00		5,54	702,00
PAIS VASCO	44,50	5.802,20	7,76	1.011,80	0,00		17,26	2.250,40	0,69	90,00	70,21	9.154,40
TOTAL	89,71	11.547,70	34,60	4.426,60	20,65	2.687,30	117,23	15.211,70	0,93	120,10	263,12	33.993,40

M = millones.

EJE 1 - Creación y desarrollo de actividades productivas.

EJE 2 - Protección y mejora del medio ambiente.

EJE 3 - Apoyo a la investigación y desarrollo y a los equipamientos de formación.

EJE 4 - Mejora de la red de comunicaciones.

EJE 5 - Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

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

Cuadro V.9.
PAGOS DEL FEDER PERCIBIDOS POR ESPAÑA EN 1991.
DISTRIBUCION REGIONAL POR OBJETIVOS Y AGENTES INVERSOSES (Pesetas)

Regiones	Admón. Central	CC.AA.	Empr. Públicas	Empr. Privadas	Corp. Locales	Varios	Total
OBJETIVO 1	66.958.546.839	66.187.454.117	34.054.440.465	52.343.413	6.418.321.027	0	173.671.105.861
ANDALUCIA	11.555.724.662	13.064.624.741	17.947.933.662	0	1.732.912.908	0	44.301.195.973
ASTURIAS	15.508.426.745	8.516.771.604	300.604.264	52.343.413	608.277.216	0	24.986.423.242
CANARIAS	4.929.742.657	8.973.687.255	4.446.073.495	0	568.684.429	0	18.918.187.836
CASTILLA Y LEON	4.212.769.022	9.016.450.391	728.971.022	0	2.623.139.095	0	16.581.329.530
CASTILLA-LA MANCHA	12.312.164.966	4.504.951.055	3.212.373.521	0	0	0	20.029.489.542
C. VALENCIANA	11.628.571.887	7.024.257.631	773.145.980	0	6.410.646	0	19.432.386.144
EXTREMADURA	2.313.647.663	9.321.793.030	2.189.209.999	0	85.142.300	0	13.909.792.992
GALICIA	517.621.989	2.792.634.982	572.862.255	0	0	0	3.883.119.226
MURCIA	2.185.225.236	2.972.283.428	3.110.140.655	0	0	0	8.267.649.319
CEUTA	328.800.084	0	270.499.243	0	402.807.457	0	1.002.106.784
MELILLA	1.465.851.928	0	502.626.369	0	390.946.976	0	2.359.425.273
OBJETIVO 2 Y 5B	5.196.307.992	19.327.796.984	7.050.859.717	1.589.217	6.116.042.218	0	37.692.596.128
LA RIOJA	6.793.275	620.062.279	439.135.255	0	30.099.419	0	1.096.090.228
BALEARES	15.400.766	570.177.957	1.711.792	0	98.071.218	0	685.361.733
ARAGON	421.735.915	1.936.009.203	369.267.035	0	1.008.392.620	0	3.735.404.773
CANTABRIA	915.290.500	1.129.555.024	65.306.638	0	452.418.961	0	2.562.571.123
CATALUÑA	3.263.226.135	7.140.283.527	3.693.812.484	0	2.593.847.721	0	16.691.169.857
MADRID	410.074.400	2.404.928.234	1.584.961.349	0	469.106.802	0	4.869.070.785
NAVARRA	343.463.490	395.624.469	63.852.254	0	103.828.233	0	906.768.446
PAIS VASCO	275.329.999	5.131.156.291	832.812.910	1.589.217	1.360.277.244	0	7.601.165.661
FUERA DE OBJETIVO	47.770.613.498	5.353.344.074	6.271.160.889	5.703.981.236	3.963.730.820	2.828.165.647	71.890.996.164
TOTAL	119.925.468.329	90.868.595.175	47.376.461.071	5.757.913.866	16.498.094.065	2.828.165.647	283.254.698.153

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

zadas en las CC.AA. afectadas por el Objetivo nº 1, mientras que los 37.692,6 millones restantes corresponden a las realizadas en las CC.AA. afectadas por los objetivos 2 y 5b.

Dentro del objetivo 1, la distribución por CC.AA. pone de manifiesto una mayor participación de Andalucía (25,5%), seguida a cierta distancia de Asturias (14,4), Castilla-La Mancha (11,5) C. Valenciana (11,2) y Canarias (10,9). Por otro lado, del total de pagos de los objetivos 2 y 5b, el 44,3% se canalizó hacia Cataluña, mientras que el País Vasco, Madrid y Aragón recibían el 20,2%, 12,9% y 9,9%, respectivamente.

El cuadro V.9 refleja también la distribución de las transferencias recibidas entre los diferentes agentes inversores cuyas actuaciones pueden ser cofinanciadas por el FEDER. En este caso, la proporción más elevada de pagos percibidos corresponde a las realizadas por los departamentos ministeriales de la Administración Central y las CC.AA. al absorber, respectivamente, un 42% y un 32% del total. Es de destacar, asimismo, el considerable incremento del montante ingresado por las CC.AA. (90.868,6 millones de pesetas en 1991 frente a 38.341,3 millones en 1990) y las Corporaciones Locales (16.498,1 millones frente a 1787,8 millones en el mismo período), así como la novedad de la inclusión de las empresas privadas como beneficiarias de la cofinanciación del FEDER, con una participación en el año 1991 del 2,0%.

El fuerte y creciente peso relativo de los pagos del FEDER correspondientes a la cofinanciación de actuaciones incluidas en Programas Operativos se pone de manifiesto (ver cuadro V.10) en los 193.018,6 millones de pesetas en concepto de pagos por tales programas que equivalen al 68,1% del total del FEDER percibido por España en 1991. El 31,9% restante corresponde a Proyectos. Del total de pagos por Programas, la mayor parte están regionalizados (141.817,9 millones), caracterizándose su distribución por el mayor peso de los correspondientes a Asturias (14,9%), C. Valenciana (11,5%) y Canarias (10,2%). Castilla y León, Cataluña y Extremadura tienen una participación muy similar (en torno al 9,6%) y les siguen en importancia Andalucía (7,0%) y País Vasco (5,3%). El mencionado cuadro pone también de manifiesto el similar papel que desempeñan como agentes inversores los Ministerios dependientes de la Administración Central y las CC.AA. en la ejecución de los programas, absorbiendo entre ambos las tres cuartas partes de los fondos.

En lo que se refiere a los pagos correspondientes a actuaciones presentadas como Proyectos, (ver cuadro nº V.11), también la mayor parte tiene una aplicación territorial establecida (un 77,1% del total). De los 69.545,8 millones de pesetas regionalizados, prácticamente la mitad (49,4%) corresponden a cofinanciación de proyectos en Andalucía, mientras que Castilla-La Mancha participa con el 14,1%. Entre las restantes Comunidades Autónomas, las que absorben mayores pagos FEDER por tal concepto son, con cuotas comprendidas entre el 6,5 y 4%, las de Asturias, Canarias, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Cataluña.

Cuadro V.10.

PAGOS DEL FEDER PERCIBIDOS POR ESPAÑA EN 1991.

DISTRIBUCION REGIONAL POR PROGRAMAS OPERATIVOS Y AGENTES INVERSOSES (Pesetas)

Regiones	Admón. Central	CC.AA.	Empr. Públicas	Empr. Privadas	Corp. Locales	Varios	Total
ANDALUCIA	2.984.982.035	4.551.957.956	705.773.902	0	1.732.912.908	0	9.975.626.801
ARAGON	175.376.858	1.755.644.265	350.064.423	0	1.008.392.620	0	3.289.478.166
ASTURIAS	11.894.231.798	8.516.771.604	87.751.580	52.343.413	608.277.216	0	21.159.375.611
BALEARES	15.400.766	570.177.957	1.711.792	0	98.071.218	0	685.361.733
CANARIAS	4.592.048.866	8.446.516.111	894.682.848	0	484.046.225	0	14.417.294.050
CANTABRIA	2.638.762	69.068.700	28.469.023	0	12.001.814	0	112.178.299
CASTILLA Y LEON	3.675.024.316	6.926.620.649	498.568.709	0	2.623.139.095	0	13.723.352.769
CASTILLA-LA MANCHA	5.046.550.956	2.632.725.023	428.415.859	0	0	0	8.107.691.838
C. VALENCIANA	9.840.291.272	5.757.501.408	773.145.980	0	0	0	16.370.938.660
CATALUÑA	2.896.492.045	4.663.567.626	3.491.687.484	0	2.590.032.251	0	13.641.779.406
EXTREMADURA	2.295.910.163	9.231.160.530	2.121.558.276	0	85.142.300	0	13.733.771.269
GALICIA	69.879.289	2.243.600.012	569.310.430	0	0	0	2.882.789.731
MADRID	176.477.000	2.272.528.234	1.584.961.349	0	459.436.802	0	4.493.403.385
MURCIA	331.855.737	2.916.534.964	3.110.140.655	0	0	0	6.358.531.356
NAVARRA	343.463.490	395.624.469	63.852.254	0	103.828.233	0	906.768.446
PAIS VASCO	261.113.405	5.047.731.620	832.812.910	0	1.360.277.244	0	7.501.935.179
CEUTA	328.800.084	0	270.499.243	0	402.807.457	0	1.002.106.784
MELILLA	1.465.851.928	0	502.626.369	0	390.946.976	0	2.359.425.273
LA RIOJA	6.793.275	620.062.279	439.135.255	0	30.099.419	0	1.096.090.228
TOTAL REGIONALIZADO	46.403.182.045	66.617.793.407	16.755.168.341	0	11.989.411.778	0	141.817.898.984
VARIAS REGIONES	27.141.452.048	5.353.344.074	6.271.160.889	5.703.981.236	3.963.730.820	2.766.987.292	51.200.656.359
TOTAL PROGRAMAS	73.544.634.093	71.971.137.481	23.026.329.230	5.756.324.649	15.953.142.598	2.766.987.292	193.018.555.343

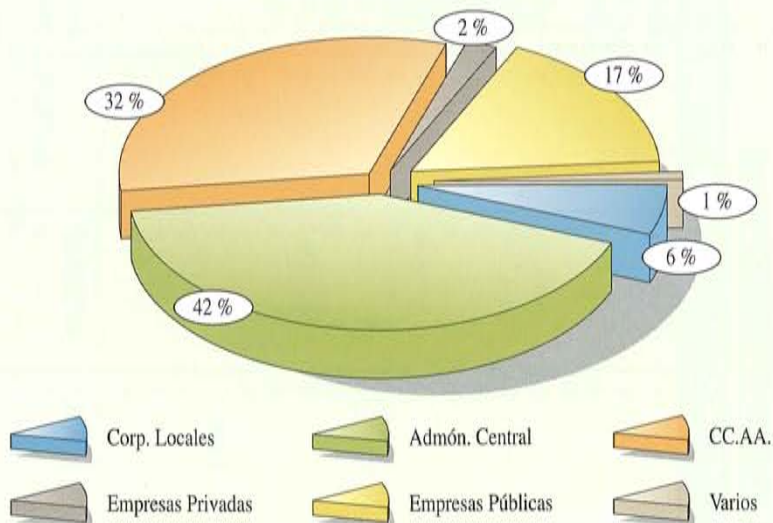
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.11.
PAGOS DEL FEDER PERCIBIDOS POR ESPAÑA EN 1991.
DISTRIBUCION REGIONAL POR PROYECTOS Y AGENTES INVERSORES (Pesetas)

Regiones	Admón. Central	CC.AA.	Empr. Públicas	Empr. Privadas	Corp. Locales	Varios	Total
ANDALUCIA	8.570.742.627	8.512.666.785	17.242.159.760	0	0	0	34.325.569.172
ARAGON	246.359.057	180.364.938	19.202.612	0	0	0	445.926.607
ASTURIAS	3.614.194.947	0	212.852.684	0	0	0	3.827.047.631
BALEARES	0	0	0	0	0	0	0
CANARIAS	337.693.791	527.171.144	3.551.390.647	0	84.638.204	0	4.500.893.786
CANTABRIA	457.645.250	1.060.486.324	36.837.615	0	440.417.147	0	1.995.386.336
CASTILLA Y LEON	537.744.706	2.089.829.742	230.402.313	0	0	0	2.857.976.761
CASTILLA-LA MANCHA	7.265.614.010	1.872.226.032	2.783.957.662	0	0	0	11.921.797.704
C. VALENCIANA	1.788.280.615	1.266.756.223	0	0	6.410.646	0	3.061.447.484
CATALUÑA	366.734.090	2.476.715.901	202.125.000	0	3.815.470	0	3.049.390.461
EXTREMADURA	17.737.500	90.632.500	67.651.723	0	0	0	176.021.723
GALICIA	447.742.700	549.034.970	3.551.825	0	0	0	1.000.329.495
MADRID	233.597.400	132.400.000	0	0	9.670.000	0	375.667.400
MURCIA	1.853.369.499	55.748.464	0	0	0	0	1.909.117.963
NAVARRA	0	0	0	0	0	0	0
PAIS VASCO	14.216.594	83.424.671	0	1.589.217	0	0	99.230.482
CEUTA	0	0	0	0	0	0	0
MELILLA	0	0	0	0	0	0	0
LA RIOJA	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL REGIONALIZADO	25.751.672.786	18.897.457.694	24.350.131.841	1.589.217	544.951.467	0	69.545.803.005
VARIAS REGIONES	20.629.161.450	0	0	0	0	61.178.355	20.690.339.805
TOTAL PROYECTOS	46.380.834.236	18.897.457.694	24.350.131.841	1.589.217	544.951.467	61.178.355	90.236.142.810

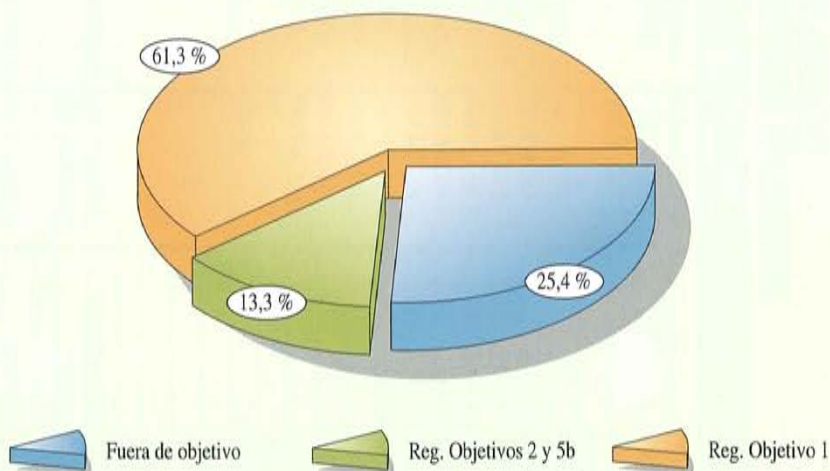
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico V.3
PAGOS DEL FEDER EN 1991
Distribuidos por agentes inversores



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

Gráfico V.4
PAGOS DEL FEDER EN 1991
Distribuidos por Objetivos comunitarios



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

V.3. LA GESTION DEL FEDER PARA LAS REGIONES DEL OBJETIVO 1: EVALUACION A 31/12/1991

El presente epígrafe está dedicado a dar cuenta de la gestión del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en las regiones españolas del objetivo 1 (regiones menos desarrolladas), para las que se aprobó un marco de apoyo comunitario (MAC-1) para el período 1989-1993. La importancia cuantitativa del objetivo 1, que concentra el 75% de los Fondos Estructurales asignados a España, así como el hecho de que el objetivo 2 (regiones industriales en declive) haya concluido la primera fase (1989-1991) comprometiéndolo la totalidad de las asignaciones previstas, hacen aconsejable, por su interés para el sector informar con detalle de la gestión del FEDER asignado a España en virtud de este objetivo.

El análisis y evaluación de la gestión realizada, una vez superado el “ecuador” del período 1989-93, se efectúa a partir del examen de:

- Los recursos del FEDER, comparando con los otros Estados de la CE que tienen regiones en el objetivo 1.
- Los recursos comprometidos para cada Estado, en comparación con las previsiones indicativas de los MAC.
- Las ayudas aprobadas, en relación con la asignación indicativa para el período 1989-1993.
- El esfuerzo de programación efectuado.
- El grado de ejecución de las actuaciones programadas.

Anticipando resultados puede decirse que el análisis arroja un balance altamente positivo, tanto globalmente como desde cada uno de los enfoques parciales adoptados. Es particularmente significativo que ya se haya aplicado el 99% del MAC previsto para el período 1989-1993, así como que España se haya beneficiado en 1990 de compromisos superiores a los presupuestados debido a la eficacia de su gestión, que le permitió atraer recursos destinados, en principio, a otros Estados, que no presentaron en tiempo y forma suficientes solicitudes de ayuda. Por otro lado, el grado de ejecución de las actuaciones programadas es muy satisfactorio.

Atendiendo a un criterio de pagos recibidos con cargo al FEDER, que es más restrictivo, a 30 de junio de 1991, es decir, transcurrida la mitad del quinquenio 1989-1993, el grado de ejecución del FEDER era del 44,6% de las inversiones programadas para todo este período. Este porcentaje puede calificarse como de muy alto, sobre todo si se tiene en cuenta la tendencia natural de la ejecución de las inversiones de acumularse al final del período.

V.3.1. COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS

En la terminología presupuestaria y financiera comunitaria, se entiende por compromisos o créditos de compromiso el reconocimiento y cobertura, durante el ejercicio en curso, del coste total de las obligaciones jurídicas contraídas por la Comunidad. Estas obligaciones son consecuencia de acciones cuya realización puede extenderse más allá de un ejercicio, como es el caso de los programas operativos o de los proyectos individuales plurianuales cofinanciados por el FEDER.

Los marcos de apoyo comunitario (MAC) reflejan la asignación indicativa, para cada Estado y sus regiones, del reparto de los Fondos Estructurales. Además, cada Estado recibe una contribución adicional por su participación en las iniciativas comunitarias que absorben el 15% de los recursos totales del FEDER y un porcentaje no determinado reglamentariamente, pero menor que el 15%, de los otros Fondos.

Los MAC contienen unas previsiones indicativas de los compromisos anuales a reconocer a cada Estado, siempre mediante la presentación de solicitudes reglamentariamente aceptables. Cuanto más se ajusten los compromisos presupuestarios a las previsiones de los MAC, mejor calificación merece la gestión de los recursos del FEDER. Debe tenerse en cuenta que el reconocimiento de los compromisos de un año está condicionado por el grado de ejecución de los compromisos reconocidos en los años precedentes, con la excepción de la primera anualidad, que no está sometida a tales condicionamientos. Por esta razón, al valorar el nivel de compromisos adquiridos en favor de un Estado en relación con las previsiones de su MAC, el análisis aislado de lo sucedido durante el primer año puede inducir a conclusiones erróneas, siendo preferible contemplar un período más amplio.

Compromisos con cargo a los MAC

El cuadro V.12 refleja los compromisos presupuestarios adquiridos por el FEDER, con cargo a los MAC, en favor de las regiones del objetivo 1 de la Comunidad Europea, clasificados por Estados, para los dos primeros años de aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales. La no disponibilidad en estos momentos de cifras definitivas para 1991 –desglosando lo que corresponde a los MAC y a iniciativas comunitarias– impide ampliar la información.

Las dos primeras columnas representan las cantidades que, en términos absolutos y en porcentajes sobre el total de la CE, estaban previstas para las regiones del objetivo 1 de cada Estado en sus MAC, para los años 1989-1990. Las dos columnas siguientes reflejan los compromisos realmente adquiridos durante el primer bienio, también en cifras absolutas y en porcentajes. Finalmente, se comparan los hechos con las previsiones.

Los compromisos presupuestarios del bienio 1989-1990 para el objetivo 1 representan el 81,8% de lo previsto en los MAC de esta categoría. El nivel más elevado de realización, tanto en términos absolutos como en relación a las previsiones de los MAC, corresponde a España, que comprometió casi la totalidad de lo programado indicativamente (97,3%). El país siguiente en grado de realización de su MAC es Irlanda, con el 83,5%, es decir, 13,8 puntos por debajo de España. El último puesto lo ocupa Francia, con el 55,7%

Los compromisos aprobados en favor de las regiones españolas menos desarrolladas alcanzaron el 36,8% del conjunto del objetivo 1, cuando lo previsto en los MAC para los dos primeros años era el 31,0%. Se trata de una manifestación de la capacidad de gestión y de la eficaz administración española de los recursos del FEDER, que suplió y aprovechó en su favor la menor agilidad de otros Estados.

En el año 1989 –año inicial de aplicación de la reforma–, fue relativamente fácil comprometer créditos presupuestarios, al no existir las limitaciones derivadas de la obligación de haber ejecutado determinados porcentajes de los años precedentes. Todo ello, a pesar del tiempo que hubo que dedicar a la elaboración de los planes de desarrollo regional (PDR) y a la negociación y aprobación de los MAC. Ese año se asignó a España el 30,1% de lo comprometido con cargo a los MAC.

Una vez aprobados los MAC de las regiones españolas, España concentró sus esfuerzos durante 1990 en la puesta a punto de los programas operativos. El menor flujo de solicitudes de otros países llevó a que, ese año, los compromisos contraídos en favor de España representaran el 45,7% de todo el objetivo 1 comunitario.

Compromisos totales 1989-1991

El cuadro V.13 recoge, durante los tres primeros años de aplicación de la Reforma, los compromisos presupuestarios totales del FEDER para el objetivo 1 de la Comunidad, expresados en unidades de ecus, con el desglose por Estados miembros. Los compromisos comprenden la suma de lo aprobado con cargo a los MAC y en concepto de iniciativas comunitarias, a diferencia de lo reflejado en el cuadro V.12 que se refiere sólo a compromisos con cargo a los MAC, durante 1989-1990 (1).

(1) Durante 1989-1991 se aprobaron las iniciativas comunitarias RECHAR (en favor de las cuencas afectadas por la crisis de la minería del carbón), ENVIREG (medio ambiente), INTERREG (zonas fronterizas), REGIS (regiones periféricas aisladas), REGEN (redes energéticas), STRIDE (investigación y transferencia tecnológica para el desarrollo), PRISMA (ayuda a las PYMES ante el reto del mercado interior), TELEMATICA (ayuda a las PYMES para acceder a técnicas avanzadas de telecomunicación), LEADER (desarrollo de zonas rurales), EUROFORM (cooperación transnacional para la formación profesional), HORIZON (ayuda a minusválidos y desempleados de larga duración) y NOW (ayuda a las mujeres).

Cuadro V.12.
COMPROMISOS PRESUPUESTARIOS DEL FEDER PARA EL OBJETIVO 1,
POR ESTADOS MIEMBROS, CON CARGO A LOS MARCOS
DE APOYO COMUNITARIO. AÑOS 1989-1990
(Millones de ECUs 1989)

Estados	(A) MAC		(B) Compromisos		% (A)/(B)
		%		%	
España	2.192	31,0	2.132	36,8	97,3
Francia	140	2,0	78	1,3	55,7
Grecia	1.248	17,6	974	16,8	78,0
Irlanda	553	7,8	462	8,0	83,5
Italia	1.621	22,9	1.205	20,8	74,3
Portugal	1.186	16,8	843	14,6	71,1
Reino Unido	137	1,9	97	1,7	70,8
Total	7.077	100,0	5.791	100,0	81,8

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

Las cuatro primeras dobles columnas del cuadro representan los compromisos aprobados, año a año y sumando el trienio, para las regiones menos desarrolladas de la Comunidad, desde 1989 a 1991. La última columna recoge el porcentaje de participación de cada Estado en la asignación que corresponde a las regiones del objetivo 1 en los MAC para el período 1989-1993, que cubre todo el ciclo primero de la reforma de los Fondos Estructurales. Se incluye este dato a los efectos de disponer de un término de referencia para poder efectuar comparaciones.

Cualquiera que sea el punto de vista que se adopte, España demuestra ser un eficaz gestor de los recursos que pone a su disposición el FEDER. La participación española se eleva en 5,6 puntos porcentuales sobre el nivel previsto en los MAC-1 de la Comunidad. Aunque en menor medida, también Italia ha comprometido cifras superiores a las que le correspondrían por el porcentaje que su MAC-1 representa en el conjunto de los MAC-1 de la Comunidad. El resto de los Estados queda por debajo de su nivel de participación indicativa.

Cerca de la tercera parte de los compromisos totales para el objetivo 1 (32,6%) durante el período 1989-1991 benefician a las regiones españolas menos desarrolladas. Sigue en importancia en cifras absolutas Italia, con el 23,4%. Los dos últimos países son Francia (sólo tiene incluidos en el objetivo 1 los departamentos de ultramar y Córcega) y Reino Unido (Irlanda del Norte).

En los tres años transcurridos desde la reforma de los Fondos Estructurales, se han comprometido 3.981 millones de ecus (aproximadamente 517.530 millones de pesetas) en favor de las regiones españolas del objetivo 1, incluyendo las iniciativas comunitarias.

Cuadro V.13.
COMPROMISOS TOTALES DEL FEDER PARA EL OBJETIVO 1 POR ESTADOS MIEMBROS
(MAC MAS INICIATIVAS COMUNITARIAS)
Años 1989, 1990 y 1991

Regiones	1989		1990		1991		1989-1991 (1)		% reparto MAC 89-93
	MECUs	%	MECUs	%	MECUs	%	MECUs	%	
España	1.088	30,0	1.470	39,3	1.423	29,3	3.981	32,6	27,0
Francia	28	0,8	72	2,2	63	1,3	163	1,3	2,5
Grecia	648	17,8	562	15,0	877	18,1	2.078	17,1	18,4
Irlanda	308	8,5	290	7,7	280	5,8	878	7,2	10,1
Italia	874	24,1	776	20,7	1.220	25,1	2.870	23,4	20,6
Portugal	593	16,3	534	14,2	913	18,8	2.040	16,7	19,2
Reino Unido	91	2,5	34	0,9	79	1,6	204	1,7	2,2
Total	3.630	100,0	3.738	100,0	4.855	100,0	12.223	100,0	100,0

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

(1) Datos provisionales.

M = Millones

La gestión del MAC incumbe a cada Estado, sin otro condicionamiento que el cumplimiento de la normativa vigente. En cambio, en las iniciativas comunitarias desempeña un papel importante la Comisión de las Comunidades Europeas, que decide qué programas se adoptan y cuánto corresponde a cada Estado en cada iniciativa. Los datos de los apartados siguientes se refieren, salvo que se advierta otra cosa, al MAC-1 de España, prescindiendo de las iniciativas comunitarias.

V.3.2. AYUDAS APROBADAS Y FORMAS DE INTERVENCION

Por ayuda aprobada se entiende la cofinanciación o subvención otorgada en favor de una actuación, cualquiera que sea la forma de intervención y el tiempo de ejecución que vaya a durar. Cuando la acción tiene una duración igual o superior a dos años, los compromisos se realizan, por norma general, por tramos anuales. Si el tiempo programado para la realización es inferior a dos años, el compromiso por la cuantía total de la ayuda comunitaria se contrae de una sola vez, cuando la Comisión de las Comunidades Europeas aprueba la cofinanciación para la acción.

A 31.12.1991, las ayudas aprobadas con cargo al MAC-1 en valores constantes de 1989, año base del MAC, ascienden a 5.796,4 millones de ecus, equivalentes a 759.920 millones de pesetas. El 29% corresponde a proyectos individuales y el 71% restante a otras formas de intervención. La tercera parte (33,3%) afecta a los SUB-MAC regionales, cuya utilización es competencia de las Comunidades Autónomas, y dos terceras partes (66,6%) al SUB-MAC plurirregional, que asigna la Dirección General de Planificación entre las peticiones que recibe de los Ministerios y sus Organismos Autónomas, las Empresas Públicas estatales y las Corporaciones Locales.

Atendiendo a las formas predominantes de intervención, (proyectos y programas), lo referente a destacar es, respectivamente, lo siguiente:

Los proyectos individuales tuvieron notable importancia durante el primer año de aplicación de la reforma. Se presentó gran número de ellos antes de que entrara en vigor la misma, para evitar que se produjera un bache durante el 1989, año en que hubo que concentrar los esfuerzos en la preparación de los planes regionales y en la negociación de los MAC, dejando para más adelante la presentación de los programas operativos y otras formas de intervención. Los proyectos individuales presentados antes de la entrada en vigor de la Reforma y aprobados después del 1 de enero de 1989 se atienen a la antigua normativa del FEDER, si bien se contabilizan dentro del MAC-1. Por eso no están sometidos a la regla general de que el coste total sea superior a 15 millones de ecus para inversiones en infraestructuras y 10 millones de ecus para inversiones productivas. Después del 1 de enero de 1989 se han presentado y aprobado también proyectos individuales,

pero ya dentro del marco de la reglamentación actualmente en vigor. Como se ha indicado, las ayudas aprobadas por proyectos representan el 29% del total.

Las ayudas aprobadas para proyectos individuales durante el primer trienio representan porcentajes elevados en Andalucía y Asturias, siendo también significativos los de Castilla-La Mancha, Canarias y Murcia. Tanto la Administración Central como las Comunidades Autónomas ha preparado proyectos importantes. Esta forma de intervención resulta muy apropiada para grandes infraestructuras de transporte, como autovías (en las cuatro regiones citadas), tren de alta velocidad, (Andalucía y Castilla-La Mancha) o transporte aéreo (Andalucía y Canarias). Pero también se ha utilizado para algunas obras hidráulicas (embalses y depuración de aguas en Murcia y Canarias), generación de energía de origen térmico (Asturias y Canarias), investigación (Andalucía) y remodelación urbana (Canarias).

En 1989 las ayudas correspondientes a proyectos se elevaron a cerca de tres cuartas partes del total de las ayudas aprobadas, pero significaron poco más del 10% en 1991. En cambio, los programas han ido ganando peso progresivamente, desde la cuarta parte de las ayudas en 1989 hasta cerca del 90% en 1991.

Con el importante esfuerzo de programación realizado, España se ha adherido por la vía de los hechos a uno de los principios inspiradores de la reforma de los Fondos Estructurales, recogido a nivel reglamentario. La forma de intervención dominante es la del programa operativo, que es un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos Estructurales.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas de Murcia y de Andalucía han dedicado una parte de sus MACs regionales a sendas Subvenciones Globales, que es una forma de intervención gestionada por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual efectúa el reparto en subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales. Los organismos designados han sido el Instituto de Fomento de la Región de Murcia y el Instituto de Fomento de Andalucía, respectivamente. Asimismo, uno de los programas del Marco plurirregional consiste en la cofinanciación de un régimen de ayudas de incentivos regionales, en coordinación con el presupuesto que administra la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales.

V.3.3. APLICACIONES DEL FEDER DEL MAC-1

Aplicación General

Entendiendo por aplicaciones del MAC-1 la suma de las ayudas aprobadas y de las solicitudes pendientes de aprobación, a 31 de diciembre de 1991 se habían aplicado 6.138

millones de ecus de los 6.199 previstos para el FEDER durante el período 1989-1993, en valores de 1989, es decir el 99,0% de lo disponible. De esta cifra, 5.796,6 millones corresponden a ayudas ya aprobadas, estando pendientes de aprobación 287,3 millones (ver cuadro V.14).

El Comité de Seguimiento del MAC-1 aprobó en su reunión de diciembre de 1991 una transferencia de 54 millones de ecus del FEDER al FEOGA-Orientación, dentro del eje 4 (agricultura y desarrollo rural), debido a circunstancias excepcionales, para atender necesidades imprevistas y no repetibles de las acciones horizontales a título del objetivo nº 5a de los Fondos (adaptación de las estructuras agrarias ante la reforma de la política agraria común) en las regiones menos desarrolladas de España. Esta cantidad tiene en este informe la consideración de aplicación del FEDER.

Para algunas Comunidades Autónomas se han aprobado ayudas superiores a las previstas en sus submarcos regionales. Como las cifras que constan en los cuadros y en el MAC están en valores de 1989, cuando se proceda a actualizar las cantidades de cada submarco será el momento apropiado para efectuar los ajustes pertinentes (ver cuadro V.15).

El hecho de que haya algunas cantidades disponibles en algunos submarcos (pluri-regional), Andalucía y Galicia, en particular), no significa que no hay previsiones sobre su utilización. En realidad, dentro del año 1992 se han presentado o se están preparando solicitudes, principalmente para ampliar el programa de Incentivos Regionales y proyectos en favor de algunos Ayuntamientos, para aplicar los 24 millones de ecus disponibles en el submarco prurirregional. La Junta de Andalucía tiene en elaboración un programa operativo para la provincia de Huelva, utilizando los 34,1 millones de ecus que tiene libres. Galicia también prepara actuaciones con sus 7,6 millones todavía no utilizados.

Aplicación del submarco plurirregional

Los submarcos regionales, que ponen a disposición de las Comunidades Autónomas determinadas cantidades del FEDER para cofinanciar actividades de su competencia, se han respetado plenamente, en el sentido de que ni la Administración Central ni las Comunidades Autónomas han interferido en la utilización de recursos que no les correspondían. Los 37 millones de ecus no aplicados por las Comunidades Autónomas corresponden esencialmente Andalucía y Galicia, que los aplicarán durante 1992. (Ver cuadro V.15). Antes de que termine el ciclo en 1993, se habrán realizado los ajustes pertinentes en otras Comunidades Autónomas, para coincidir las disponibilidades con las aplicaciones.

Cuadro V.14.

**AYUDAS FEDER APROBADAS, SOLICITADAS Y SIN APROBAR.
DISTRIBUCION REGIONAL (OBJETIVO 1). Situación a 31-12-91
(Millones de ECUs)**

Comunidades Autónomas	Ayudas aprobadas		Ayudas solicitadas			Transferencia al FEOGA-O.	Total
	Comunidades Autónomas	Admón. Central	Total	Comunidades Autónomas	Admón. Central	Total	
ANDALUCIA	494.815	1.066.486	1.561.301	123.079	10.566	133.645	1.694.946
ASTURIAS	87.854	263.301	351.155				351.155
CANARIAS	183.970	377.846	561.816				561.816
CASTILA Y LEON	235.442	470.348	705.790		550	550	706.340
CASTILLA-LA MANCHA	182.676	595.369	778.045				778.045
C.VALENCIANA	177.474	331.537	509.011				509.011
EXTREMADURA	168.433	117.933	286.366	2.300	139.813	142.113	428.479
GALICIA	308.395	249.787	558.182				558.182
MURCIA	72.045	125.752	197.797				197.797
CEUTA	10.772	17.990	28.762				28.762
MELILLA	10.700	45.707	56.407				56.407
NO REGIONALIZADO (1)		202.016	202.016		11.557	11.557	267.573
TOTAL.....	1.932.576	3.864.072	5.796.648	125.379	162.486	287.865	6.138.513

(1) Incluye: P.O. de Incentivos Regionales (168.553 Mecus); parte no regionalizadas plurirregional del P.O del Medio Ambiente y Recursos Hídricos (33.463 Mecus); algunos Proyectos individuales (informatización del FEDER y otros 10 estudios) (11.557 Mecus) y la transferencia al FEOGA. O (54 Mecus).
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.15.
APLICACIONES DEL FEDER DEL MAC-1
(Situación a 31/12/1991)
(Millones de ECUs)

SUB-MAC	Previsto	Aplicado	Disponible
Plurirregional	4.104,0	4.080,0	24,0
Andalucía	652,0	617,9	34,1
Asturias	88,0	87,9	0,1
Canarias	182,0	184,0	-2,0
Castilla y León	235,0	235,4	-0,4
Castilla-La Mancha	184,0	182,7	1,3
Comunidad Valenciana	178,0	177,5	0,5
Extremadura	168,0	170,7	-2,7
Galicia	316,0	308,4	7,6
Murcia	71,0	72,0	-1,0
Ceuta	10,5	10,8	-0,3
Melilla	10,5	10,7	-0,2
TOTAL	6.199,0	6.138,0	61,0

Nota: Se han transferido 54 millones de ecus del eje 4 SUB-MAC plurirregional del FEDER (agricultura y desarrollo rural) al FEOGA-Orientación.

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

Cuadro V.16.
AYUDAS DEL FEDER APLICADAS POR TRAMOS INSTITUCIONALES
OBJETIVO 1
(Situación a 31/12/1991)
(Millones de ECUs)

	Previsto	Aplicado (*)	Disponible
Admón. Central (1)	3.174,0	2.850,5	323,5
CC.AA.	2.095,0	2.058,0	37,0
EE.PP.	496,0	874,6	-378,6
CC.LL.	434,0	354,9	79,1
SUMA	6.199,0	6.138,0	61,0

(*) Aplicado = aprobado + solicitado pendiente de aprobar.

(1) Incluye 54 Mecus transferidos al FEOGA-Orientación.

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

El MAC plurirregional está dividido en tres tramos, destinados a la Administración Central en sentido estricto (Ministerios y sus Organismos Autónomos), Empresas Públicas y Corporaciones Locales.

En la aplicación del submarco plurirregional se han producido algunas alteraciones sobre lo previsto, reflejadas en el cuadro V.16.

El tramo asignado a Corporaciones Locales (Diputaciones, Cabildos insulares y Ayuntamientos) es previsible que se destine a este conjunto de instituciones en los términos cuantitativos previstos. Pieza importante de este ámbito es el Programa Operativo Local, con participación del Ministerio para Administraciones Públicas, las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares. También participan los Ayuntamientos y las Diputaciones en otros programas (VALOREN y STAR, Programa Operativo Integrado de Salamanca y Zamora) y en proyectos individuales.

Las ayudas para Empresas Públicas sumarán una cantidad significativamente más alta que la indicada en el MAC. El factor más importante del alza es la aprobación de importantes subvenciones para la línea Madrid-Sevilla del tren de alta velocidad, a su paso por

Cuadro V.17.
DISTRIBUCION DEL SUBMARCO PLURIRREGIONAL
POR COMUNIDADES AUTONOMAS A 31/12/1991
(Millones de ECUs)

Región	Submac. plurirregional		% Submac. regionales
		%	
Andalucía	1.077,1	26,2	31,1
Asturias	263,3	6,4	4,2
Canarias	377,8	9,2	8,7
Castilla y León	470,3	11,5	11,2
Castilla-La Mancha	595,4	14,5	8,8
Comunidad Valenciana	331,5	8,1	8,5
Extremadura	257,7	6,3	8,0
Galicia	249,8	6,1	15,1
Murcia	125,8	3,1	3,4
Ceuta	18,0	0,4	0,5
Melilla	45,7	1,1	0,5
No regionalizado	213,6	5,2	—
Transferencia FEOGA-Orientación	54,0	1,3	—
No solicitado	24,0	0,5	—
Total	4.104,0	100,0	100,0

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

Castilla-La Mancha y Andalucía. Algunas empresas del grupo INI también se han beneficiado de importantes ayudas del FEDER, así como TELEFONICA DE ESPAÑA, S.A., responsable de la ejecución de una parte importante del programa comunitario STAR, bajo la supervisión de la Dirección General de Telecomunicaciones.

El incremento de ayudas para Empresas Públicas se compensa con una disminución del tramo de Ministerios, en una reasignación interna dentro del submarco plurirregional.

El submarco plurirregional ha tenido una aplicación regional, resultante fundamentalmente de dos factores. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la ya mencionada subdivisión en tramos institucionales. En segundo lugar, las restricciones de tipo sectorial derivadas también del MAC-1, que asigna por ejes de desarrollo la ayuda.

En el cuadro V.17 se compara la aplicación efectuada con el reparto de los submarcos regionales entre las Comunidades Autónomas del objetivo nº 1, si bien debe tenerse en cuenta que del peso relativo de cada submarco regional no se deriva ninguna restricción jurídica para la aplicación del submarco plurirregional.

V.3.4. GRADO DE EJECUCION

Entre los elementos de juicio a tomar en consideración para evaluar la gestión del FEDER debe figurar el grado de ejecución de los proyectos y programas aprobados. Es un dato muy importante, dado que las ayudas aprobadas se van haciendo efectivas mediante transferencias bancarias, a medida que avanza la ejecución de las acciones que se benefician de la cofinanciación comunitaria.

El concepto de ejecución considerado por la Comisión de las Comunidades Europeas se corresponde con el de pagos efectuados por una obra. Es, por tanto, una acepción restringida, puesto que es frecuente el caso de que haya obra ejecutada en sentido físico, pero no en términos financieros, si todavía no se ha abonado su importe al agente con quien se ha contratado la realización de la obra.

Cuando se aprueba la participación del FEDER en la cofinanciación de una actuación, la Comisión suele dar un año de margen –ampliable, si se solicita en tiempo y forma, más allá del plazo de terminación del proyecto o programa–, para cumplimentar los pagos finales justificativos de la ejecución de la acción.

El cuadro V.18 refleja el grado de ejecución (pagos efectuados) de las intervenciones del FEDER en las regiones españolas del objetivo nº 1, a 30 de junio de 1991; es decir, exactamente a mitad de ciclo de aplicación de la reforma de los Fondos Estructurales.

La primera columna se refiere al grado de ejecución a 30 de junio de 1991 sobre toda la programación del período 1989-1991. Adviértase que el resultado sería diferente si se pudiera comparar la programación del trienio con lo ejecutado a 31-12-1991, pero no se dispone de datos más actualizados para todos y cada uno de los proyectos y programas aprobados. La fecha del 30-6-1991 es el máximo común divisor a los efectos de ejecución. Cuando se tenga la información más actualizada, se verá que el grado de ejecución es más elevado, tanto por la coincidencia de las fechas que se comparan, como porque el segundo semestre suele ser de mayor gasto que el primero, sobre todo en obras públicas.

A 30 de junio de 1991, el grado de ejecución se elevaba al 66,0% de los programado para el trienio 1989-1991. No hay desviación sinificativa del conjunto de submarcos regionales y del submarco plurirregional en relación a la media, aunque algunos submarcos regionales se separan de este punto, destacando por la parte alta Murcia (94,9%) y por la parte baja Ceuta (6,1%)

Como era de suponer, es más alto el nivel de realización en los proyectos que en los programas. La razón es que los proyectos individuales avanzan sin más interferencias que las propias del mismo, mientras que en un programa los retrasos de cualquier medida en él incluida afectan negativamente al conjunto del programa, cuyo progreso se mide por anualidades, no por proyectos.

En la segunda columna del cuadro V.19 se compara lo ejecutado a 30 de junio de 1991 con la programación total del período 1989-1993. Situado el análisis exactamente a mitad del ciclo, el nivel de ejecución alcanza el 44,2%. Para situar este porcentaje en su verdadero contexto, hay que tener presente que, en un marco quinquenal, los primeros años tienden a concentrar las tareas de programación, mientras que en los últimos se concentra la ejecución, sobre todo cuando ésta se mide por pagos. Por ello, resulta satisfactorio haber alcanzado un porcentaje próximo al 50%

Se confirma el mayor grado de ejecución de los proyectos que de los programas, con un nivel superior en el submarco plurirregional que en los regionales.

El cuadro V.19 refleja el porcentaje que los pagos efectuados a 31 de diciembre de 1991 representan sobre la inversión programada desde el comienzo de la aplicación de la Reforma hasta esa misma fecha y sobre el conjunto de toda la inversión prevista. Por otra parte, este cuadro presenta el desglose por Comunidades Autónomas, sin distinguir entre proyectos y programas, añadiendo información relativa a algunos programas plurirregionales.

El grado de ejecución medio a 31 de diciembre de 1991 fue el 87,7%. En algunos casos la obra realizada y pagada es superior a la inversión programada a esa fecha.

Cuadro V.18.
GRADO DE EJECUCION DE LAS INTERVENCIONES DEL FEDER.
(Situación a 30/6/1991)
(Porcentajes de pagos en relación a la inversión programada)

Submarco	% ejecución	
	s/programado 1/1/1989-31/12/91	s/total programado 89-93
Andalucía	69,5	49,4
– Programas	38,4	16,5
– Proyectos	77,9	67,4
Asturias	86,5	60,9
– Programas	84,5	56,9
– Proyectos	99,5	99,5
Canarias	57,1	31,1
– Programas	53,3	27,7
– Proyectos	75,4	53,0
Castilla y León	53,5	26,9
– Programas	44,2	19,2
– Proyectos	83,7	83,7
Castilla-La Mancha	74,0	42,4
– Programas	73,4	38,1
– Proyectos	76,6	76,6
Comunidad Valenciana	61,7	34,9
– Programas	58,7	29,3
– Proyectos	71,5	71,5
Extremadura	63,6	34,5
– Programas	48,7	22,2
– Proyectos	99,2	99,2
Galicia	59,3	31,5
– Programas	42,7	18,5
– Proyectos	93,9	93,9
Murcia	94,9	44,3
– Programas	95,1	36,1
– Proyectos	94,4	94,4
Ceuta	6,1	3,4
– Programas	6,1	3,4
– Proyectos	–	–
Melilla	12,6	4,8
– Programas	12,6	4,8
– Proyectos	–	–
Suma Subregionales	65,0	37,5
– Programas	55,1	19,7
– Proyectos	82,2	74,9
Plurirregional	66,4	47,3
– Programas	65,4	39,7
– Proyectos	67,6	61,2
TOTAL MARCO	66,0	44,2
– Programas	62,2	34,8
– Proyectos	71,1	64,5

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

Comparando los pagos efectuados a 31 de diciembre de 1991 con la totalidad de la inversión programada para el período 1989-1993, el grado de ejecución es el 58,7%. El hecho de que en algún caso (PNIC de Autovías) se supere el 100% de realización significa que algunos proyectos han tenido un coste superior al previsto.

En cualquier caso, puede decirse que España está actuando de modo muy eficaz en la gestión del FEDER, también desde el punto de vista de la ejecución.

Cuadro V.19.
GRADO DE EJECUCION DE LAS INTERVENCIONES DEL FEDER.
OBJETIVO 1 (Situación a 31/12/1991)

Comunidad Autónoma	1989-1991 %	1989-1993 %
Andalucía	88,9	73,3
Asturias	77,9	71,0
Canarias	77,8	43,6
Castilla y León	93,2	51,8
Castilla-La Mancha	91,8	68,9
Comunidad Valenciana	92,2	44,6
Extremadura	80,4	43,9
Galicia	94,9	44,4
Murcia	115,8	64,5
Ceuta	31,1	16,1
Melilla	68,9	24,9
POIR	140,6	42,6
M. Ambiente	85,3	40,9
I+D	41,8	29,1
STAR	79,3	79,3
VALOREN	38,4	38,4
POL	7,5	2,4
PNIC Autovías	115,3	110,4
Total	87,7	58,7

% = porcentaje de pagos en relación a la inversión programada.

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

V.4. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS

Las actuaciones de la Comunidad a través de los Fondos estructurales no se limitan a las instrumentadas mediante los Marcos de Apoyo Comunitario, sino que, además, puede llevar a cabo "Iniciativas Comunitarias", para ayudar a resolver problemas graves, comunes a determinados tipos de regiones o directamente relacionados con la aplicación de otras políticas comunitarias, o incluso para fomentar la aplicación de las políticas comunitarias a escala regional. Aunque la Comisión insiste en su vinculación con los problemas regionales, estas iniciativas tienen, en algunos casos, un mayor componente sectorial que territorial. Se trata, por otro lado, de programas transnacionales en los que los principios de cooperación y subsidiariedad están presentes, lo que implica una participación en su elaboración y ejecución de las instancias comunitarias, nacionales y regionales.

Dentro del objetivo de la política regional comunitaria de garantizar que las empresas de las regiones menos desarrolladas y de las regiones industriales en declive puedan aprovechar las oportunidades derivadas de la realización del mercado único, una gran parte de sus iniciativas se dirige a crear un entorno favorable al desarrollo de la empresa en un marco de mayor competencia.

Cuadro V.20.
INICIATIVAS COMUNITARIAS: AYUDAS APROBADAS PARA ESPAÑA
POR FONDOS ESTRUCTURALES A 31/12/91
(Millones de ECUs de 1989)

Iniciativa	FEDER	FSE	FEOGA-O.	Total
ENVIREG	110,896	2,396	13,128	126,420
INTERREG-FRANCIA (*)	12,512		0,986	13,498
INTERREG-PORTUGAL	200,663		5,472	206,135
PRISMA	27,687			27,687
RECHAR	20,116	2,002		22,118
REGIS	56,773	2,806	8,706	68,285
STRIDE	130,769	4,873		135,642
TELEMATICA	64,630			64,630
LEADER	36,384	4,969	35,314	76,667
HORIZON	2,172	16,282		18,454
EUROFORM	5,011	45,556		50,567
NOW	1,725	18,484		20,209
TOTAL	669,338	97,368	63,606	830,31

(*) Pendiente de aprobación.

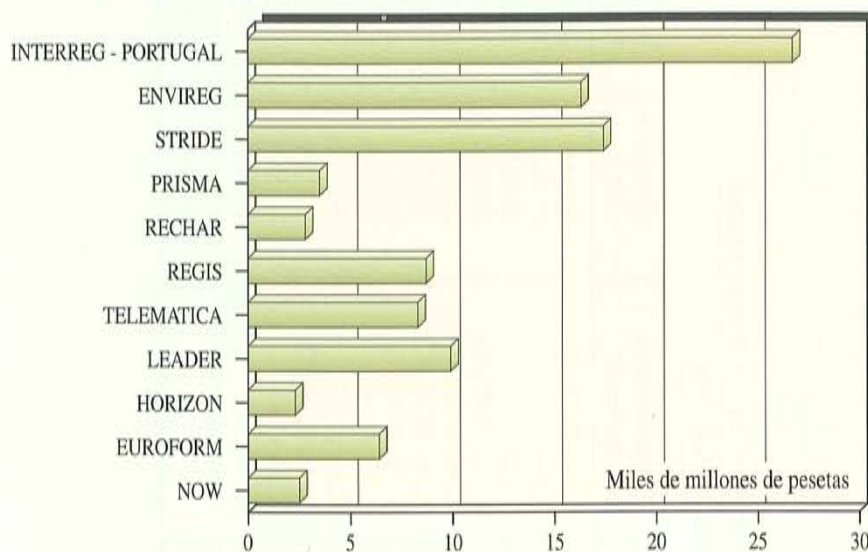
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Cuadro V.21.
RELACION DE INICIATIVAS COMUNITARIAS COFINANCIADAS POR EL FEDER
(Situación a 31-12-91) (Millones de pesetas año 1989)

Initiativa	Objetivos	Situación P.O.	Administraciones Implicadas	Inversión Total	Ayuda FEDER
INTERREG-PORTUGAL	1	Aprobado (18-6-91)	AC, AL, EE PP y CA	38.951,66	26.055,04
ENVIREG	1, 2 Y 5b	Aprobado (25-7-91)	AL y AC	29.708,32	14.293,99
RECHAR	1, 2 y 5b	Aprobado (25-7-91)	AL y CA	10.076,94	2.549,11
REGIS	1	Aprobado (25-7-91)	AC, AL, EE PP y CA	29.045,29	7.264,31
STRIDE	1 y 2	Aprobado (25-7-91)	AC, AL, EE PP y CA	35.827,27	16.796,06
TELEMATICA	1	Aprobado (5-12-91)	AC, AL, EE PP y CA	12.812,82	8.305,03
LEADER	1	Aprobado (6-12-91)	AC, AL, EE PP y CA	60.844,89	4.727,87
PRISMA	1	Aprobado (16-12-91)	AC, EE PP y CA	5.570,87	3.549,08
HORIZON	1	Aprobado (19-12-91)	AC, AL y CA	10.560,18	276,13
EUROFORM	1	Aprobado (19-12-91)	AC, AL, EE PP y CA	3.972,30	637,03
NOW	1	Aprobado (19-12-91)	AC, AL y CA	4.454,77	219,13
INTERREG-FRANCIA	2	Pre. Aprob.	AC, AL y CA	3.695,37	1.604,94
TOTAL				245.520,68	86.277,72

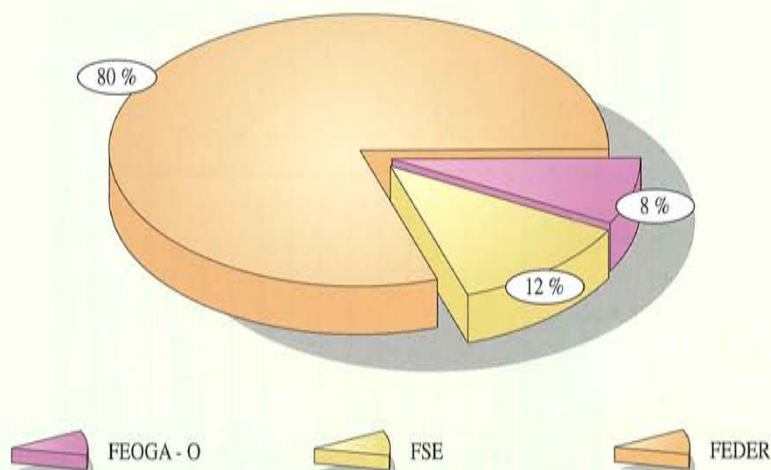
Fuente: Dirección General de Planificación. Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico V.5
INICIATIVAS COMUNITARIAS. AYUDAS APROBADAS PARA ESPAÑA



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

Gráfico V.6
INIACIATIVAS COMUNITARIAS APROBADAS PARA ESPAÑA
Distribuidas por Fondos estructurales



Fuente: Dirección General de Planificación, MEH.

Cuadro V.22.
INICIATIVAS COMUNITARIAS - AYUDA FEDER APROBADA POR COMUNIDADES AUTONOMAS A 31/12/91
(Millones de ECU de 1989)

Comunidad Autónoma	INTERREG Francia (*)	TELE-MATICA	STRIDE	RECHAR	ENVIREG	PRISMA	INTERREG Portugal	REGIS	LEADER (**)	NOW	HORIZON	EURO-FORM	Total
Andalucía		13,243	26,631		15,714	4,153	41,255			0,421	0,362	0,600	102,379
Asturias		1,881	8,432	12,084	10,114	1,107							33,618
Canarias		3,005	5,191		8,840	0,831		56,773		0,536	0,604		75,780
Castilla-León		4,473	15,992	5,008		1,384	22,341			0,079	0,047	1,418	51,984
Castilla-La Mancha		3,710	12,513		3,172	1,111				0,193	0,608		21,307
Ceuta					1,264								1,264
Extremadura		2,268	8,055		3,172	0,554	65,180			0,047			79,276
Galicia		5,648	14,850		10,114	1,799	62,166			0,377		0,452	95,406
Murcia		1,881	3,510		15,171	0,276				0,072		0,028	20,938
Comunidad Valenciana		4,137	12,513		19,592	2,630					0,551		39,423
Plurinacional		24,385				13,842	9,721		29,463			2,513	79,924
TOTAL OBJETIVO 1	0,000	64,631	107,687	17,092	88,395	27,687	200,663	56,773	29,463	1,725	2,172	5,011	601,299
Aragón	3,908		1,336	1,656									6,900
Cantabria			1,447										1,447
Cataluña	4,730		7,246	1,368									13,344
La Rioja			0,724		12,642								13,366
Madrid			4,141										4,141
Navarra	1,851		1,373										3,224
País Vasco	2,023		6,815										8,838
TOTAL OBJETIVO 2	12,512	0,000	23,082	3,024	12,642	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	51,260
Baleares					9,859								9,859
Sin regionalizar									6,921				6,921
TOTAL OBJETIVO 5B	0,000	0,000	0,000	0,000	9,859	0,000	0,000	0,000	6,921	0,000	0,000	0,000	9,859
TOTAL	12,512	64,631	130,769	20,116	110,896	27,687	200,663	56,773	36,384	1,725	2,172	5,011	669,339

(*) Pendiente de aprobación.

(**) Este programa no tiene regionalización previa.

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

Aproximadamente un 9% de los créditos de compromiso disponibles para los Fondos estructurales durante el período 1989 a 1993, unos 5.500 millones de ecus, queda afectado a las iniciativas comunitarias y deben financiarse en su mayor parte con cargo al 15% del FEDER no distribuido como asignación indicativa a los Estados miembros.

El conjunto de las ayudas aprobadas para España dentro de las iniciativas comunitarias se eleva a 830 millones de ecus, de los que 80,6% corresponden al FEDER, 11,7% al FSE y 7,7% al FEOGA-O (cuadro V.20). La ayuda de mayor envergadura es la otorgada a Interreg-Portugal (206 Mecus) seguida a cierta distancia de Stride y Envireg (Gráfico V.5). En el cuadro V.21 se mencionan la inversión total y la ayuda FEDER (en millones de pesetas de 1989) correspondientes a cada una de las iniciativas comunitarias, así como las administraciones públicas implicadas. Por otro lado, en el cuadro V.22 se incluyen las ayudas del FEDER aprobadas por Comunidades Autónomas, correspondiendo el 89,8% a las regiones del objetivo 1, 7,7% a las zonas del objetivo 2 y 2,5% a las del objetivo 5b. Dentro de las del primer grupo, Andalucía con 102 millones de ecus recibe el mayor volumen de ayudas, seguida de Galicia (95 Mecus), Extremadura (79 Mecus) y Canarias (75 Mecus). En los siguientes párrafos se hace una breve referencia a cada una de las iniciativas comunitarias aprobadas por la Comisión.

INICIATIVA COMUNITARIA RECHAR

La Comisión de las Comunidades Europeas, en su reunión del 17 de diciembre de 1989, decidió crear una iniciativa comunitaria, denominada RECHAR, que tiene como finalidad acelerar la reconversión económica de las zonas mineras del carbón más afectadas por problemas de reestructuración industrial ante las dificultades especiales que tienen para adaptarse con rapidez a las cambiantes circunstancias económicas. Dicha iniciativa fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el 27 de enero de 1990.

Los objetivos prioritarios son la mejora del medio ambiente, la promoción de nuevas actividades económicas y el perfeccionamiento de los recursos humanos. En cuanto a las zonas elegibles se trata de aquéllas que se encuentran en la relación de municipios aprobada por la Comisión el 18 de abril de 1990 pertenecientes a las cuencas mineras de Asturias (Objetivo 1), Castilla y León (Objetivo 1), Cataluña (Objetivo 2 y 5b) y Aragón (Objetivo 2 y 5b). Estas zonas constituyen pequeñas unidades espaciales, por debajo del nivel administrativo 3 de la Nomenclatura de Unidades Estadísticas Territoriales, o grupos geográficamente contiguos de las citadas unidades caracterizadas por:

- Incluir actividades de extracción de hulla o de lignito negro de minas de interior o a cielo abierto.

- Emplear como mínimo 1.000 personas en la industria minera del carbón el 1 de enero de 1984 o más tarde.
- Satisfacer una de las condiciones siguientes:
 - La pérdida de, como mínimo, 1.000 empleos en el sector a partir del 1 de enero de 1984.
 - Que la pérdida de empleos en el sector minero del carbón desde esta fecha más las pérdidas previstas en el sector y anunciadas públicamente alcancen o excedan los 1.000 empleos.

Los fondos estructurales que participan en el desarrollo de esta iniciativa comunitaria son el FEDER y el FSE, y además podrán ser solicitadas ayudas CECA y del Banco Europeo de Inversiones.

En las zonas mineras elegibles, la contribución del FEDER y del FSE durante el período 1990-1993 será de 300 millones de ecus.

El Programa Operativo RECHAR España fue aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas el día 25 de julio 1991, código de la decisión C (91) 1426. Las ayudas que se contemplan en el programa procedentes de los dos fondos estructurales ascienden a 2.914,81 millones de pesetas, equivalentes a 23,5 millones de ecus, cuantía superior a la sugerida inicialmente por la Comisión, que ascendía a 18 millones de ecus. La ayuda correspondiente al FEDER asciende a 21,8 millones de ecus, y la ayuda del FSE se eleva a 2,17 millones de ecus. El coste de la inversión total del programa para el período 1990-1993 es de 10.480,02 millones de pesetas de 1990.

La ayuda comunitaria se destinará a los siguientes subprogramas:

Subprograma de mejora del medio ambiente. Incluye medidas de rehabilitación y mejora de núcleos de población y de otros espacios degradados por la actividad minera del carbón, que pueden afectar a las siguientes acciones:

- Recuperación de escombreras de carbón.
- Limpieza y reconversión de instalaciones mineras en desuso y sus alrededores.
- Modernización de locales para PYMES.
- Creación de zonas verdes.
- Obras para superar el problema de los hundimientos.
- Obras menores para mejorar el aspecto exterior de localidades.
- Acondicionamientos de accesos al emplazamiento de nuevas actividades mineras.

Subprograma de renovación y modernización de infraestructuras sociales y económicas. Está constituido por medidas de mejora de la infraestructura básica de apoyo en los pueblos mineros, siempre y cuando tales operaciones sean un elemento integrante y necesario de una estrategia global hacia la regeneración de la zona. Las acciones que se recogen en el programa afectan a:

- Abastecimientos de agua y alumbrado.
- Mejora de accesos a núcleos urbanos y minas.

Subprograma de construcción de factorías avanzadas y locales para talleres. Se compone este subprograma de una serie de medidas destinadas a la creación de suelo industrial que tienen por objeto:

- La creación de polígonos industriales.
- La modernización de los ya existentes.
- La urbanización de los mismos.

Subprograma de fomento de actividades económicas alternativas. Se caracteriza por fomentar la creación y desarrollo de las PYMES mediante ayudas para inversiones productivas, facilitar su acceso a capital de riesgo, la creación o desarrollo de servicios comunes, ayudas a la realización de estudios e investigación de mercados y el fomento de la innovación en la industria y servicios. Las acciones de este subprograma consisten en:

- Subvenciones a fondo perdido y subvenciones del tipo de interés de préstamo.
- Creación de un centro de empresas
- Incentivos a la inversión en determinadas actividades económicas
- Concesión de subvenciones para implantación de PYMES

Subprograma de actividades turísticas. Incluye medidas de creación de núcleos de turismo rural basadas en la tradición industrial de la zona. Dentro del programa se ha incluido una única acción de este tipo que afecta a la compra y rehabilitación de un cierto número de casas de un pueblo típico con objeto de crear un punto de turismo rural.

Subprograma de fomento de la promoción profesional y de las medidas de empleo. Las actividades a desarrollar con la ayuda del FSE tienen como objetivo acelerar la reconversión económica de las zonas minera afectadas, posibilitando una mejor clasificación y reciclaje profesional de las personas en situaciones de desempleo en las comarcas afectadas.

La inversión total del programa asciende a 10.480,02 millones pesetas, constituyendo la ayuda FEDER 2.651,1 millones de pesetas y la del FSE 263,71 millones.

INICIATIVA COMUNITARIA ENVIREG

La Comisión de las Comunidades Europeas adoptó el 2 de mayo de 1990 una iniciativa comunitaria sobre protección del medio ambiente que al mismo tiempo impulsa el desarrollo socioeconómico. Dicha iniciativa fue publicada en el DOCE el 19 de mayo de 1990 y tiene como finalidad ayudar a las regiones menos desarrolladas de la Comunidad a resolver algunas de sus problemas medioambientales, con el fin de que su desarrollo económico y social se sustente sobre bases más duraderas. Los objetivos específicos de ENVIREG son:

- Disminuir la contaminación de las zonas costeras, especialmente las mediterráneas, en las que la economía depende de forma considerable de la actividad turística.
- Impulsar la ordenación de las zonas costeras preservando su belleza natural.
- Contribuir al control de la gestión de los residuos industriales tóxicos y peligrosos.
- Desarrollar los conocimientos y experiencias relativos a la concepción y gestión de los sistemas de descontaminación, así como mejorar el control de los problemas medioambientales.

Las zonas elegibles son las regiones del objetivo 1 y las zonas costeras mediterráneas de los objetivos 2 y 5b.

Se entenderá por zona costera una franja litoral cuya profundidad no sea superior, excepto en casos debidamente justificados, a 10 kilómetros.

Intervienen en esta iniciativa los Fondos Estructurales FEDER, FSE y FEOGA-Orientación y se podrán obtener asimismo préstamos del Banco Europeo de Inversiones. La contribución comunitaria a la financiación del P.O. ENVIREG es de 500 millones de ecus, a repartir entre los distintos Estados miembros afectados, habiéndose asignado a España inicialmente una ayuda indicativa de 125 Mecus.

El P.O. ENVIREG-España fue aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas, el día 25 de julio de 1991, Código de la Decisión C(91) 1512/3. El coste total de las inversiones recogidas en el Programa ascienden a 32.194,31 millones de pesetas (249,139 Mecus) de 1991. Las ayudas que se contemplan en el programa procedentes de los tres Fondos Estructurales ascienden a 17.703,55 millones de pesetas. La ayuda correspondiente al FEDER es de 15.529,52 millones de pesetas, el FSE aporta 335,6 millones de pesetas y el FEOGA-O participa con una ayuda 1.838,43 millones de pesetas. La ayuda comunitaria se distribuye en varios subprogramas, los cuales se subdividen en medidas y en estos a su vez en acciones.

Subprograma para la disminución de la contaminación en zonas costeras

Incluye los siguientes tipos de medidas:

- Construcción de las infraestructuras e instalaciones para el tratamiento de las aguas residuales, incluyendo los sistemas de conexión entre las estaciones depuradoras con las redes de desagüe existentes. Estas medidas son financiadas por el FEDER y constituyen dentro del programa la parte más importante en cuanto a número de acciones y coste de las inversiones. Las acciones se centran en materias de saneamiento de aguas residuales, colectores conectados a una estación depuradora, y emisarios submarios que formen parte de la conexión de salida de las plantas de tratamiento.
- Conexiones y demás instalaciones situadas en la fase anterior a los sistemas de riego que utilicen aguas procedentes de estaciones depuradoras. Las acciones que se engloban en este grupo de medidas son cofinanciadas por el FEOGA-O y se centran en la construcción o modernización de estaciones depuradoras cuyo fin es mejorar la calidad de las aguas depuradas reutilizándolas en regadío. Asimismo, está previsto la construcción de balsas previas a la red de riego, tuberías de impulsión, grupos de bombeo, depósitos de regulación, etc.
- Construcción de infraestructuras e instalaciones de recogida, tratamiento, almacenamiento y eliminación de residuos sólidos de los núcleos urbanos de las zonas costeras cuya población de hecho sea menor de 100.000 habitantes. Las acciones que se ejecuten serán financiadas por el FEDER y están constituidas fundamentalmente por la creación o modernización de plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos.
- Estudios, análisis de suelos, asistencia técnica, divulgación agrícola y proyectos de demostración que se refieran al empleo con fines agrícolas de los abonos compuestos orgánicos y de los lodos de depuración urbanos. Las acciones correspondientes a este grupo de medidas son cofinanciadas, debido a sus características, por el FEOGA-O y tienen por objeto, desarrollar proyectos que eliminen los lodos generados por estaciones depuradoras de aguas residuales con obtención de un producto compostado, mediante aplicación de nuevas tecnologías.
- Por último, la iniciativa recogía la posibilidad de financiar instalaciones portuarias, destinadas a alojamiento de aguas de lastre, procedentes de lavados o de bodegas que contengan residuos de hidrocarburos y otras sustancias químicas procedentes de actividades ligadas al transporte marítimo, así como aquellas instalaciones de dimensión reducida que tengan como finalidad reducir los efectos de los vertidos accidentales de estos productos. Ninguna autoridad regional o local ha presentado proyecto alguno relacionado con este tipo de medida.

Subprograma de ordenación de las zonas costeras

Los grupos de medidas que contempla este subprograma son los siguientes:

- Estudios relativos a los planes regionales de ocupación de los suelos de las zonas litorales. Esta posibilidad tampoco ha sido tenida en cuenta por ninguna autoridad participante en la gestión del programa.
- Protección de las zonas de biotopos con vistas a su aprovechamiento turístico. Las acciones a desarrollar son cofinanciadas por el FEDER y se refieren a la recuperación y ordenación de biotopos en parques naturales, conservación y protección del ecosistema y recuperación de espacios degradados con fines ecológicos, turísticos y culturales.
- Estudios, asistencia técnica y acciones innovadoras cuyo fin sea proteger los biotopos relacionados con la actividad agrícola. Teniendo en cuenta las características de las acciones englobadas dentro de este tipo de medidas, es cofinanciada su ejecución por el FEOGA-O.

Subprograma de control de la gestión de los residuos industriales tóxicos y peligrosos

Las medidas contempladas en este subprograma son las siguientes:

- Construcción de infraestructuras e inversiones productivas cuyo objeto sea recoger, tratar, almacenar y reciclar los residuos industriales peligrosos o tóxicos y los lodos de depuración. Las acciones encuadradas dentro de este grupo de medidas son cofinanciadas por el FEDER y constituyen, en cuanto a volumen de inversiones, una parte importante dentro del programa. Las comunidades autónomas del Objetivo 1 sin litoral son las que fundamentalmente desarrollan este tipo de acciones.
- Estudios por identificar las industrias contaminantes. Estas acciones son cofinanciadas por el FEDER y se refieren a la elaboración de estudios e inversiones sobre puntos concretos emisores de residuos tóxicos y peligrosos con inclusión de empresas emisoras.

Subprograma de desarrollo de conocimientos y experiencias relativas a la concepción y gestión de los sistemas de descontaminación

- Estudios de viabilidad y de determinación de los procedimientos de tratamientos más adecuados. Estos estudios que serán cofinanciados por el FEDER, tienen por objeto proporcionar criterios y procedimientos de actuación en materia de sanea-

miento de aguas residuales y en materia de tratamiento de residuos industriales de carácter tóxicos y peligrosos.

- Formación profesional. El FSE subvenciona las acciones de formación profesional de las personas que participen en las actividades relacionadas con la puesta en práctica de los objetivos de esta iniciativa comunitaria.
- Finalmente, la comunicación entre los Estados miembros. Contempla dos tipos de medidas para los cuales no se ha solicitado ningún tipo de ayuda por parte de las autoridades que participan en el programa y son:
 - Medidas destinadas a facilitar la transferencia de conocimientos entre expertos regionales en estas materias.
 - Apertura de centros de servicios cuya función sea ayudar a las entidades locales a elegir, producir y mantener los equipos de tratamiento.

La inversión total del programa asciende a 32.194,31 millones de pesetas. En cuanto a la distribución de los 17.703,55 millones de pesetas de subvención comunitaria entre los tres fondos estructurales, el FEDER participa en el programa con 15.529,52 millones de pesetas, lo que representa el 87,72% del total de la ayuda, el FSE aporta 335,60 millones de pesetas, 1,90%, y el FEOGA-O contribuye con 1.838,43 millones de pesetas, 10,38%.

INICIATIVA COMUNITARIA STRIDE

Esta iniciativa comunitaria, publicada en el D.O.C.E., de 4 de agosto de 1990, tiene como finalidad contribuir a la mejora de la capacidad regional de investigación, tecnología e innovación en las regiones menos desarrolladas (Objetivo nº 1) o en declive industrial (Objetivo nº 2). El objetivo básico del programa es incrementar la contribución a la política comunitaria de investigación, tecnología e innovación (ITI), mediante tres tipos de medidas:

1. Mejora y consolidación de los centros de investigación.
2. Aumento de la participación en los programas y redes de investigación comunitarios.
3. Estímulo de la cooperación y transferencia de tecnología entre los centros de investigación y las empresas.

Las zonas elegibles son las regiones del Objetivo 1 para los tres tipos de acciones y las zonas del Objetivo 2 únicamente para las acciones de los dos últimos. En la financiación del programa STRIDE interviene el FEDER y el Fondo Social Europeo, pudiéndose obtener préstamos del Banco Europeo de Inversiones. La contribución comunitaria a la

financiación de la iniciativa es de 400 MECUS. El Programa Operativo STRIDE-España, presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas, el día 1 de febrero de 1991, fué aprobado por Decisión de la Comisión del día 25 de julio de 1991.

Las acciones que contempla este programa se enmarcan en el contexto de la política regional de investigación y desarrollo tecnológico, por lo que, junto con el aumento de la inversión en ITI, se orienta a una mayor participación de los sectores económicos y sociales. Uno de sus objetivos fundamentales es el de contribuir a atender a centros y grupos de investigación y desarrollo tecnológico que se orienten para temas considerados prioritarios en función de las necesidades regionales y de las prioridades establecidas por la política científica, tanto regional como nacional. Un segundo objetivo es fomentar la participación regional en proyectos de investigación con financiación externa a cada Comunidad Autónoma con el fin de aumentar el "know-how" de las regiones y potenciar la posibilidad de alcanzar un nivel medio de altura internacional. Finalmente, se intenta generar una situación más competitiva en los grupos de investigación existentes, para lo que resulta esencial la mejora de la infraestructura básica.

A fin de alcanzar estos objetivos se ha planteado una distribución regionalizada de las inversiones basada en datos de diversa naturaleza. Por una parte, se ha tomado como referencia la distribución propuesta en los Marcos Comunitarios de Apoyo para las regiones Objetivo 1 y 2. Asimismo, se ha tenido en consideración la situación de las regiones en relación con la Investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación.

En relación con la naturaleza de las acciones a desarrollar, el programa se estructura en dos grandes subprogramas: subprograma para la Mejora de la Infraestructura Científica y de desarrollo tecnológico en las regiones objetivo 1 y el subprograma de Transferencia de Tecnología, en las regiones objetivo 1 y 2.

Subprograma para la Mejora de Infraestructura Científica

Las medidas contempladas en este Subprograma pretenden potenciar las infraestructuras físicas o intangibles dedicadas a la investigación en las regiones Objetivo 1. En este Subprograma se consideran prioritarias las acciones que impliquen una mejora de la capacidad investigadora y tecnológica en áreas próximas a los sectores productivos implantados o más idóneos para cada región, así como las que tienen por objetivo la protección del medio ambiente o la explotación de los recursos naturales.

Tienen preferencia las acciones de carácter institucional que supongan una mejora sustancial de la capacidad investigadora del centro u organismo, por ello este Subprograma incluye acciones de apoyo a las Universidades y Centros Públicos. Asimismo, se pre-

tende potenciar la creación de Centros Tecnológicos y Asociaciones de Investigación en contacto directo con las empresas, dirigidas fundamentalmente al desarrollo y difusión de tecnologías de directa aplicación en sectores productivos.

Subprograma de Formación y Transferencia de Tecnología

A través de este Subprograma se pretende potenciar la formación de personal especializado para la aplicación de nuevas tecnologías. En esta dirección se incluyen acciones de difusión de tecnologías específicas que, de acuerdo con las necesidades de cada región, permitirán complementar la formación de técnicos de grado medio capaces de ponerlas en práctica en sus propias líneas de producción. Asimismo, se pretende mejorar las redes de transferencia de tecnología dedicadas a facilitar la cooperación entre el sistema público de investigación y las empresas.

El coste total del programa para el período 1991-1993, asciende a 35.825,3 millones de pesetas de los que 15.636,9, es decir el 43,6% del total, corresponden a la aportación de las Administraciones Públicas nacionales, 18.855 a la contribución comunitaria y los 1.333,3 millones de pesetas restantes proceden de la financiación privada. La aportación pública nacional comprende actuaciones de la Administración Central (1.785,9 millones de pesetas), de la Administración Autonómica (11.698,1 millones), de las Universidades (1.205,9 millones), de la Administración Local (68 millones) y de otros Entes Públicos (879 millones). Por su parte, la contribución comunitaria procede del FEDER (18.177,7 millones de pesetas) y del Fondo Social Europeo (677,4 millones).

INICIATIVA COMUNITARIA INTERREG

La iniciativa comunitaria INTERREG, fue adoptada por la Comisión en su reunión de 25 de julio de 1990 y publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de agosto del mismo año. Los objetivos de esta iniciativa son:

- Ayudar a las zonas fronterizas exteriores e interiores de la Comunidad a superar los problemas específicos de desarrollo derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y a la Comunidad en conjunto, en interés de la población local y de modo compatible con la protección del medio ambiente;
- fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre las fronteras interiores y, en su caso, conectar estas redes con redes comunitarias más amplias, de cara a la consecución del mercado interior de 1992;
- contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un mercado único integrado;

- aprovechar las nuevas oportunidades de cooperar con terceros países de las zonas fronterizas exteriores de la Comunidad.

Para conseguir estos objetivos, se contemplan tres tipos de acciones:

- a) la planificación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos;
- b) la aplicación de medidas que aumenten el flujo de información de un lado y de otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas;
- c) la creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación.

La contribución total de los fondos estructurales de la Comunidad Europea para INTERREG se fijó en 800 millones de Ecus para el período 90-93.

Las zonas que pueden beneficiarse del INTERREG son las pertenecientes a los objetivos 1, 2 y 5b. Además podrían optar a la ayuda comunitaria otras zonas fronterizas en virtud del artículo 10 del Reglamento (CEE) 4254/88.

El Programa Operativo para las regiones fronterizas de España y Portugal se presentó conjuntamente por ambos Gobiernos a la Comisión el 25 de febrero de 1991 y fue aprobado por decisión de la Comisión de 18 de junio de 1991. A dicho programa operativo se ha asignado una contribución del FEDER y del FEOGA de 384.950.000 Ecus, a precios de 1991. El plan de financiación del programa relativo a las ayudas comunitarias de los Fondos Estructurales se distribuye de acuerdo con el siguiente reparto en millones de ecus:

	España	Portugal	Total
FEDER	217,4	156,9	374,3
FEOGA	5,9	4,6	10,5

INICIATIVA COMUNITARIA REGIS

En su reunión de 25 de julio de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas decidió apoyar una iniciativa comunitaria sobre las regiones ultraperiféricas, en virtud de la cual podrá concederse apoyo comunitario en forma de préstamos y ayudas no reembolsables a las regiones de Guadalupe, Guayana, Martinica, Reunión, Islas Canarias, Azores y Madeira, para la financiación de programas operativos presentados por los Esta-

dos miembros. Se eligieron estas regiones por su lejanía del resto de la Comunidad y, en la mayoría de los casos, también por sus producciones agrarias tropicales y su proximidad a terceros países con los que la Comunidad tiene acuerdos de trato preferente.

Con fecha 1 de febrero de 1991, se presentó ante la Comisión de las Comunidades Europeas el P.O. REGIS-Canarias (1991-1993), siendo aprobado el 25 de julio de 1991, con un coste total de 31.475,8 millones de pesetas y una ayuda de los tres Fondos estructurales que asciende a 9.492,2 millones de pesetas, de los que 7.891,8 son del FEDER, 1.210,4 del FEOGA-Orientación y 390 del FSE.

INICIATIVA COMUNITARIA LEADER

La Comisión de las Comunidades Europeas, en su reunión del día 15 de marzo de 1991, decidió aprobar una iniciativa demostrativa de desarrollo rural, denominada LEADER (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural) cuyo objetivo consiste en aplicar soluciones innovadoras que puedan servir de modelo para la totalidad de las zonas rurales, estableciendo una integración óptima entre las diversas medidas sectoriales.

Con la iniciativa LEADER, se pretende crear una red de grupos de acción local en favor del desarrollo rural, que apliquen las medidas y actividades contenidas en los programas aprobados. Las líneas básicas para la propuesta a presentar en el marco de la iniciativa LEADER se han fijado en una comunicación a los Estados Miembros (91/C73/14) publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 19 de marzo de 1991. Las experiencias innovadoras de desarrollo rural que podrán ser apoyadas a través de la iniciativa LEADER deberán de responder a los criterios básicos siguientes:

- a) Enfoque integrado
- b) Dimensión local o comarcal
- c) Valor demostrativo
- d) participación de la población

Las medidas que pueden beneficiarse de las subvenciones globales comunitarias son de tres tipos: las que benefician directamente a los habitantes y actores económicos de las zonas rurales seleccionadas, las que tienen por objeto la creación, equipamiento y gestión de los grupos, y las que contribuyen al buen funcionamiento de la red supranacional.

Las zonas elegibles a los efectos de esta iniciativa son, según el apartado 11 de la Comunicación, todas las zonas de los objetivos nº 1 y 5b), y los grupos a seleccionar

habrán de presentar estrategias de desarrollo para una zona rural con una población entre 5.000 (caso de zonas con muy poca densidad de población) a 100.000 habitantes, correspondiente como norma general a un territorio inferior a la categoría administrativa NUTS III.

En la financiación de la iniciativa participarán los tres Fondos estructurales: FSE, FEOGA-O y FEDER, bajo la forma de intervención de subvenciones globales y a través de un Organismo intermediario nacional que será responsable de la transferencia de la contribución comunitaria a los grupos locales y del control de la aplicación de los planes de actividad económica.

El programa operativo LEADER fue aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 6 de diciembre de 1991. La contribución de los fondos estructurales, se reparte de la forma siguiente:

- a) Para las regiones del objetivo 1, se asignan 68 Mecus, de los que 4,2 corresponden al FSE, distribuyéndose los 63,8 Mecus restantes entre el FEDER y el FEOGA-O, a partes iguales.
- b) Para las regiones del objetivo 5b, 15 Mecus, la mitad de los cuales son del FEDER, 6,3 Mecus del FEOGA-O y 1,2 del FSE.

INICIATIVA COMUNITARIA TELEMATICA

Esta iniciativa comunitaria publicada en el DOCE de 8 de Febrero de 1991, tiene como finalidad contribuir al desarrollo de las comunicaciones de datos en determinadas regiones desfavorecidas de la Comunidad, así como mejorar el acceso a servicios avanzados ubicados en cualquier lugar de la Comunidad Europea, mediante tres tipos de medidas:

- 1.^a Desarrollo de la utilización de los servicios vinculados a los sistemas avanzados de telecomunicaciones y prestaciones de estos servicios por las PYMES.
- 2.^a Desarrollo dentro del sector público de servicios de comunicación de datos que pueden contribuir al desarrollo regional.
- 3.^a Desarrollo de redes dentro de las zonas del Objetivo 1 y entre éstas y el resto de la Comunidad.

La contribución comunitaria a la financiación de ésta iniciativa, en la que únicamente interviene el FEDER, es de 200 Mecus para el período 1991-1993. El programa operativo de TELEMATICA-España, presentado a la Comisión de las Comunidades Europeas el

día 8 de Agosto de 1991, fue aprobado por decisión de la Comisión de 10 de Diciembre de 1991. Se concede a dicho programa operativo una contribución del FEDER de 70 Mecs de 1991.

Las acciones que contempla este Programa Operativo se enmarcan en el contexto de las políticas de desarrollo regional en el ámbito de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, para ello se han considerado dos aspectos diferenciados y complementarios. El primero de ellos es el que contempla los servicios avanzados de Telecomunicación como una herramienta para potenciar el desarrollo de las sociedades al utilizar las posibilidades que los nuevos servicios ofrecen a los distintos sectores económicos mejorando la capacidad de gestionar sus servicios. El segundo aspecto es el que contempla los servicios avanzados de Telecomunicación como actividad económica. Si se tiene en cuenta que el sector de las Telecomunicaciones mantendrá un crecimiento sostenido durante los próximos años, es importante para el desarrollo regional el crear las estructuras básicas que permitan la aparición de diversas empresas dedicadas a este sector de actividad económica en las regiones menos desfavorecidas.

Otros aspectos que se han considerado a la hora de definir los principales objetivos del programa es la importancia que, tanto en términos absolutos como relativos, tienen las PYMES en la economía de éstas regiones. Como consecuencia de estas consideraciones, el Programa Operativo se ha planteado como objetivo primordial potenciar los servicios y aplicaciones que puedan ser soportados por las infraestructuras ya existentes. No obstante, con carácter minoritario, se incluyen algunas acciones de infraestructura, tendentes a la mejora de la misma para la aplicación de servicios que se pondrán en marcha con otras acciones del programa. Dentro del espectro de los Servicios Avanzados de Telecomunicaciones se han considerado prioritarios los servicios y aplicaciones basados en tecnologías ya probadas.

INICIATIVA COMUNITARIA PRISMA

La Comisión de las Comunidades Europeas, en su reunión del 25 de Enero de 1991, decidió establecer una iniciativa comunitaria denominada PRISMA destinada a mejorar la gama de servicios ofrecidos a las empresas y prepararlas para el mercado único. Esta iniciativa, publicada en el DOCE el 8 de Febrero de 1991 tiene como finalidad principal el ayudar a las empresas de las Regiones del Objetivo 1 a adaptarse al mercado interior para que puedan beneficiarse completamente de las nuevas oportunidades que se creen. Una característica fundamental de esta iniciativa es el fomento de una política de calidad en las empresas interesadas. Los objetivos de PRISMA son los siguientes:

- a) Apoyar todo esfuerzo destinado a desarrollar las infraestructuras de certificación y comprobación. De manera especial el objetivo es crear o reforzar los servicios

de calibración y metrología de modo que las empresas y laboratorios puedan adquirir o tener acceso a los servicios e instalaciones necesarios para demostrar a sus posibles clientes que están en condiciones de cumplir las normas técnicas de calidad.

- b) Preparar a las pequeñas y medianas empresas para la participación en contratos públicos, por medio de asistencia técnica y, en especial, mediante la introducción de mejoras en los métodos de gestión de la producción y la distribución.

El único fondo estructural que interviene en la financiación de PRISMA es el FEDER, pudiendo además obtenerse préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Los programas PRISMA que presentan los distintos países comunitarios tendrán una contribución del FEDER para el período 1991-1993 de 100 millones de Ecus.

El programa operativo PRISMA-España fue aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 16 de Diciembre de 1991, código C(91) 3003. El coste total de las inversiones para el período 1991-1993 es de 6.037 millones de pesetas (46,98 millones de Ecus). La ayuda FEDER para el mismo período es de 3.855,64 millones de Ptas., de 1991.

INICIATIVAS COMUNITARIAS DE RECURSOS HUMANOS

La Comisión de las Comunidades Europeas aprobó el 18 de Diciembre de 1990 ("Diario Oficial de las Comunidades Europeas" núm. C327/3, de fecha 29-12-90) tres iniciativas comunitarias cuyo denominador común es el de estar dirigidas a la valorización de los recursos humanos:

EUROFORM: Es una iniciativa referida a las nuevas cualificaciones, nuevas competencias y nuevas oportunidades de empleo derivadas de la construcción del mercado interior y los cambios tecnológicos.

NOW: Cuyo objeto es promover la igualdad de oportunidades en favor de las mujeres.

HORIZON: Referente a los minusválidos y a ciertos grupos desfavorecidos.

El objetivo principal de las tres iniciativas es el de dotar de una dimensión comunitaria a las acciones de formación profesional y, en general, a las de promoción del empleo, apoyando la creación, a escala comunitaria, de redes transnacionales que permitan a los Estados miembros acercar sus concepciones en estas materias, promoviendo medidas de carácter ejemplar que busquen un efecto multiplicador.

La iniciativa HORIZON está dirigida a facilitar la integración económica, profesional y social de:

- a) Personas que presenten minusvalías graves a consecuencia de lesiones físicas o mentales.
- b) Personas que sufran dificultades específicas de integración en la vida económica y social, con el propósito de ofrecerles una forma adaptada a las condiciones del mercado y apropiadas a sus posibilidades.

Los objetivos de HORIZON, en relación a los dos grupos mencionados, son los siguientes:

- MINUSVALIDOS. Esta iniciativa tiene por objeto, mediante la aplicación de acciones transnacionales, mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo y la competitividad de los minusválidos.
- DESFAVORECIDOS. Para este grupo la iniciativa tiene como objetivo reforzar la capacidad de acción local y crear una red de intercambio de experiencias a escala comunitaria que permita hacer frente a las situaciones de exclusión social y lograr la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo y la sociedad.

El P.O. HORIZON, fue aprobado por decisión de la Comisión C(91) 2850, de 19-12-1991. La contribución de los Fondos estructurales es de 20 Mecus, correspondiendo al FSE 17,6 Mecus y al FEDER 2,3 Mecus. El coste total del Programa es de 33,7 Mecus de 1991.

La iniciativa NOW tiene por objeto contribuir, mediante la realización de acciones transnacionales, a que las mujeres se beneficien, enteramente y en igualdad con los hombres, de los efectos positivos que se esperan del crecimiento económico y del desarrollo tecnológico. Estas acciones tendrán como objetivo:

- a) Contribuir a la valorización y a la promoción de la cualificación de las mujeres, así como al cambio de la cultura de empresa, para permitirles crear empresas o cooperativas.
- b) Contribuir a la reinserción de las mujeres en el mercado de trabajo con objeto de evitar una agravación de las situaciones de exclusión del mercado de trabajo y de precarización del empleo femenino.

El P.O. NOW, fue aprobado por decisión de la Comisión C(91) 2851 de 19-12-1991. La contribución de los Fondos estructurales es de 21,9 Mecus, correspondiendo al FSE 20 Mecus y al FEDER 1,8 Mecus, siendo el coste total del Programa 37,9 Mecus.

La iniciativa EUROFORM tiene por objeto dar una dimensión comunitaria a las acciones de formación profesional y, en general, de promoción, desarrollando acciones transnacionales relativas a las cualificaciones y competencias profesionales exigidas y ofrecidas en el mercado de trabajo. Estas acciones supondrán intercambios en el ámbito de los programas de formación, formadores, agentes de desarrollo o trabajadores en prácticas, con objeto de lograr un efecto multiplicador a escala comunitaria. El P.O. EUROFORM, fue aprobado por decisión de la Comisión C(91) 2852, de 19-12-1991. La contribución de los Fondos Estructurales es de 54,8 Mecus, correspondiendo al FSE 49,3 Mecus y al FEDER 5,4 Mecus. El coste total del Programa es de 89,8 Mecus.

V.5. INTERVENCIONES A NIVEL COMUNITARIO EN BASE AL ARTICULO 10 DEL REGLAMENTO DEL FEDER

El Reglamento CEE n° 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, relativo a las funciones y coordinación de los Fondos estructurales, en su artículo 3, señala que: "El FEDER contribuirá, además, a apoyar estudios o experiencias piloto relativos al desarrollo regional a nivel comunitario, en especial cuando se trate de las regiones fronterizas de los Estados miembros". Por su parte, el artículo 10 del Reglamento CEE n° 4254/88 del Consejo, de 19 de diciembre de 1988, desarrolla el párrafo anteriormente citado: "De conformidad con el último párrafo del apartado 1 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 2052/88, el FEDER podrá contribuir, además, a la financiación a nivel comunitario de:

- a) Estudios realizados por iniciativa de la Comisión con vistas a identificar:
 - Las consecuencias territoriales de las medidas proyectadas por las autoridades nacionales, en particular, en materia de grandes infraestructuras que, por sus repercusiones, sobrepasen el ámbito nacional;
 - medidas para solventar los problemas específicos de las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad;
 - los elementos necesarios para establecer un sistema prospectivo de utilización del espacio comunitario;
- b) Proyectos piloto que:
 - fomenten la construcción de infraestructuras, la inversión en empresas y la adopción de otras medidas específicas que tengan un marcado interés comunitario, en particular en las regiones fronterizas internas y externas de la Comunidad;
 - favorezcan el intercambio de experiencias y la cooperación en materia de desarrollo entre regiones de la Comunidad, así como acciones innovadoras".

Teniendo en cuenta las orientaciones acordadas en la primera reunión de Ministros de Política Regional celebrada en Nantes en noviembre de 1989, la Comisión estableció cua-

tro prioridades principales para las actividades a financiar en virtud del artículo 10 del Reglamento del FEDER:

- la elaboración de un estudio prospectivo del territorio comunitario (Europa 2000).
- la planificación de zonas fronterizas.
- los problemas urbanos.
- la cooperación interregional.

Las actuaciones previstas pueden aplicarse a todo el territorio de la Comunidad, lo que permite la articulación de las zonas elegibles y no elegibles según los objetivos 1, 2 y 5b del FEDER. El conjunto de las ayudas concedidas a título del artículo 10 durante el trienio 1989/91, que asciende a 185,7 millones de ecus, se distribuye de la forma siguiente:

Actuaciones	Millones de ECUs
Europa 2000	5,0
Proyectos transfronterizos	60,5
Proyectos interregionales	58,6
Proyectos urbanos	60,5
Varios	1,1
TOTAL	185,7

La Comisión, ha aprobado una serie de proyectos piloto y estudios en los que existe una participación española que en varios casos incluye la coordinación de los mismos. Se trata de los siguientes:

- Proyecto piloto de cooperación transfronteriza hispano-francesa (1990).
- Estudio técnico del túnel de Somport (1990).
- Recuperación medioambiental de los Cerros de la Cantueña (Madrid) (1991).
- Estudios transfronterizos España-Portugal (1991).
- Proyecto piloto de cooperación entre los Polos Tecnológicos de Andalucía, Bari y Montpellier.
- 21 proyectos de la convocatoria RECITE (Regiones y ciudades en pro de Europa).

Proyecto piloto de cooperación transfronteriza hispano-francesa. Fue aprobado por la Comisión de la CEE en enero de 1990, con una ayuda a la parte española de 1.097.825 ecus destinados a cofinanciar las acciones siguientes:

- Cartografía 1/25.000 frontera pirenaica (MOPT).

- Estudio-proyecto de nivología (MOPT).
- Análisis de problemas transfronterizos en áreas significativas (MOPT).
- Potencialidades transfronterizas en la perspectiva del mercado único (MOPT).
- Plan de interpretación común en el Parque Nacional Ordesa-Monte Perdido y Pirénees Occidentales (ICONA).
- Estudio-proyecto de recuperación paisajística Bahía de Txingudy (Bidasoa) (Gobierno Vasco).
- Formación de ganaderos y aula de la naturaleza (Gobierno Navarro).
- Estudio piloto para la protección y conservación del patrimonio etnográfico del Pirineo Aragonés (Diputación General de Aragón).
- Videoteca europea de Parques Naturales (Generalitat de Catalunya).

Estudio técnico para la construcción del túnel de Somport. Este túnel unirá las poblaciones de Canfranc (España) y Urdos (Francia) bajo el puerto de Somport, en el eje de carreteras Pau-Zaragoza, enmarcándose en la planificación transfronteriza conjunta Francia-España. El previo estudio geológico, hidrogeológico y geotécnico, necesario para la realización del túnel, obtuvo en noviembre de 1990 una ayuda comunitaria con cargo al FEDER de 520.000 ecus, que representan el 50% del coste total del estudio.

Recuperación medioambiental de los cerros de la Cantueña (Madrid). Es un proyecto que se enmarca en otro más amplio de transformación integral de un importante espacio industrial en declive, la zona de Fuenlabrada-Parla. Los Cerros, muy deteriorados por la agresión de la actividad industrial circundante, se recuperarán como parque y zona de recreo y deporte, y se instalará en ellos un Centro de Divulgación Tecnológico-ambiental. La ayuda FEDER concedida en mayo de 1991 es de 4.600.000 ecus, que representan el 50% del coste total del proyecto.

Estudios transfronterizos España-Portugal. Son cinco estudios a realizar conjuntamente por instituciones españolas y portuguesas, relativos a otros tantos territorios fronterizos, en los que se trata de identificar las actividades que constituyen la base de su economía y prever las repercusiones de la supresión de las fronteras, para finalmente elaborar propuestas para una actuación coordinada orientada al logro de un desarrollo basado en su potencial endógeno. Los estudios son los siguientes:

- Minho-Pontevedra-Orense (Universidad de Santiago de Compostela, Universidade do Minho).
- Tras-os-Montes-Zamora (Universidad de León, Centro de Estudios e Desenvolvemento Regional e Urbano).
- Beira Interior-Salamanca-Cáceres (Instituto de Recursos Naturales y Agrobiología C.S.I.C., Universidade de Beira Interior).

- Alentejo-Badajoz (Universidad de Extremadura, Universidad de Evora).
- Algarve-Huelva (Instituto de Desarrollo Regional de Andalucía, Universidade do Algarve).

La ayuda comunitaria, por un importe de 1.350.000 ecus, cubre el 75% del coste total de los estudios.

Proyecto piloto de cooperación entre los Polos Tecnológicos de Andalucía, Bari y Montpellier. Constituye una experiencia innovadora que tiene como finalidad el favorecer, con vistas al desarrollo regional, la cooperación entre los tres polos en materia de investigación e innovación tecnológicas y la difusión de sus resultados entre las empresas situadas en las regiones correspondientes. El coste total del proyecto es de 810.000 ECU, de los que 560.000 corresponden a la ayuda FEDER, contando además con ayuda comunitaria de los Programas SPRINT (110.000 ECU) y Science Park Consultancy Scheme (40.000 ECU). Del total de la ayuda FEDER, aprobada en agosto de 1991, la cantidad que corresponde al Instituto de Fomento de Andalucía es de 250.000 ECU.

RECITE. El Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 27.7.91 publicó la "Convocatoria para la presentación de propuestas por parte de agrupaciones de autoridades regionales y locales interesadas en llevar a cabo proyectos económicos conjuntos al amparo del artículo 10 del Reglamento del FEDER. Regiones y ciudades en pro de Europa (RECITE)". El objetivo general es contribuir a una mayor cohesión económica y social mediante el apoyo a las redes de cooperación que se creen entre regiones y ciudades de la Comunidad para la realización de proyectos económicos conjuntos. De este modo se pretende fomentar la consecución de economías de escala para los participantes y la rápida transferencia de conocimientos prácticos y experiencias.

La convocatoria establece que las propuestas de creación de redes deben incluir a autoridades regionales o locales pertenecientes al menos a dos Estados miembros. En cuanto a las actividades a desarrollar, la convocatoria incluye una lista que abarca el desarrollo económico, la planificación, los transportes, el medio ambiente, el turismo y el ocio, la formación profesional, los servicios de urgencia, la administración pública, el desarrollo local y la energía. Cada red habría de designar a un coordinador. La ayuda comunitaria se destinaría a financiar los gastos específicos de constitución de las redes y en general oscilaría entre 1 y 3 millones de ecus.

En diciembre de 1991 la Comisión Europea hizo público el resultado de la convocatoria RECITE, con una ayuda total de 34.788.150 ecus para los 21 proyectos aprobados. Entre ellos figuran cuatro en los que el coordinador es español:

ECONDEV. Red para la transferencia de tecnología y la mejora de la cooperación entre los sectores público y privado. Región coordinadora: Andalucía. Socios: Baviera (Alemania), Norte (Portugal), Valencia (España). Coste total: 3,5 mecu. Contribución FEDER:

2.450.000 ecus. Las regiones están representadas por la entidades siguientes: Instituto de Fomento de Andalucía (Andalucía). PROVOCA (Promociones Comunidad Valenciana Sociedad Anónima, Valencia). Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr (Baviera). Comissao de Coordenação da Região Norte (Portugal). La coordinación del programa la realiza el Instituto de Fomento de Andalucía durante la primera mitad del proyecto (un año y medio), y PROVOCA durante la segunda mitad. El programa de trabajo previsto incluye tres áreas de cooperación: entre empresas privadas, entre institutos de investigación tecnológica y desarrollo, y entre organismos gubernamentales regionales y locales. Viene a continuar y extender, con apoyo comunitario, la cooperación ya existente entre Andalucía y Baviera. En particular, el alto nivel de desarrollo bávaro hace posible un importante flujo de tecnología e inversiones hacia las otras tres regiones del proyecto.

RESIGMUR. Red para el desarrollo de sistema de información geográfica. Coordinación: Ayuntamiento de Zamora. Socios: Castilla y León (España), Villalba (España), Espinho (Portugal), Madrid (España), Matosinhos (Portugal), Norte (Portugal), Vila Real (Portugal). Coste total: 3,5 mecu. Contribución FEDER: 2.100.000 ecu. Con este proyecto se persigue la tecnificación y agilización de la Administración Pública de nivel regional y local, mediante la difusión de experiencias tecnológicas y de gestión que se generan a nivel internacional. Las Redes de Información Geográfica constituyen una solución ampliamente aceptada con vistas a ayudar el desarrollo económico local y dinamizar las haciendas locales, tratándose de fomentar su utilización mediante la cooperación y el intercambio de experiencias.

ECOWAT. Red para el aumento de la eficiencia energética en el suministro de agua. Coordinador: Tenerife. Socios: Azores, Madeira (Portugal), Chania (Grecia), Córcega (Francia), Garraf (España), Neisse (Alemania), Verona (Italia). Coste total: 1,8 mecu. Contribución FEDER: 1.100.000 ecu.

URBAN OBSERVATORY. Red para establecer un observatorio urbano de recogida de datos comparativos. Coordinador: Barcelona. Socios: Amsterdam (Holanda), Atenas (Grecia), Berlin (Alemania), Gerona (España), Milán (Italia), Lille (Francia), Lisboa (Portugal), Odense (Dinamarca) Strathclyde (Reino Unido). Coste total 1,8 mecu. Contribución FEDER: 900.000 ecu.

Además, diversas regiones y ciudades españolas participan en los proyectos siguientes:

EUROCERAM. Red de regiones con industria cerámica. Coordinador: Valonia (Bélgica). Socios españoles: Valencia. Coste total: 1,2 mecu. Contribución FEDER: 780.000 ecu.

HYDRE. Red para la mejora de la gestión del agua en las regiones mediterráneas. Coordinador: CRPM (Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa). Socios españoles: Andalucía, Valencia. Coste total: 2,5 mecu. Contribución FEDER: 1.750.000 ecu.

EURISLE. Red para ayudar a las islas a superar su especial aislamiento. Coordinador CRPM (Conferencia de las Regiones Periféricas y Marítimas de Europa). Socios españoles: Canarias. Coste total: 2,3 mecu. Contribución FEDER: 1.800.000 ecu.

DYONISOS. Red de regiones productoras de vino. Coordinador: Alentejo (Portugal). Socios españoles: Andalucía, Cataluña. Coste total: 2,3 mecu. Contribución FEDER: 1.400.000 ecu.

ECON DEV. Red de centros científicos. Coordinador: Midi Pyrénées (Francia). Socios españoles: País Vasco, Valencia. Coste total: 3,5 mecu. Contribución FEDER: 2.100.000 ecu.

FINATLANTIC. Red para el desarrollo de fondos para capitalriesgo dentro de Arco Atlántico. Coordinador: Aquitania (Francia). Socios españoles: Galicia. Coste total: 1,8 mecu. Contribución FEDER: 1.100.000 ecu.

COAST. Red para el desarrollo de regiones costeras. Coordinador: Down District (Reino Unido). Socios españoles: Baleares. Coste total: 3,0 mecu. Contribución FEDER: 1.800.000 ecu.

DEMILITARISED. Red de regiones afectadas por la reducción de la presencia y los contratos militares. Coordinador: Kaiserlautern (Alemania). Socios españoles: Torrejón, Zaragoza. Coste total: 1,5 mecu. Contribución FEDER: 1.125.000 ecu.

TECHNOLOGY TRANSFER. Red para la utilización de la comunicación electrónica y el intercambio de datos para facilitar la investigación de las PYME. Coordinador: Baja Sajonia (Alemania). Socios españoles: Valencia. Coste total: 3,2 mecu. Contribución FEDER: 1.900.000 ecu.

REBUILD. Red para el desarrollo de energías renovables para edificios en ciudades con centros históricos. Coordinador: Corfu (Grecia). Socios españoles: Jaén. Coste total, 2,8 mecu. Contribución FEDER: 1.807.000 ecu.

COMPOSTELA FOREST. Red para la mejora de la eficiencia de los servicios de emergencia, especialmente en áreas forestales. Coordinador: CRSEA (Conferencia de las Regiones del Sur de Europa Atlántica). Socios españoles: Asturias, Castilla-León, Galicia, País Vasco. Coste total: 3,0 mecu. Contribución FEDER: 1.927.860 ecu.

EUROSYNET. Red para desarrollar la cooperación en gestión pública y la promoción de las PYMES. Coordinador: Cork (Irlanda). Socios españoles: Cataluña. Coste total: 2,5 mecu. Contribución FEDER: 1.605.500 ecu.

STRATEGIC PLANNING. Red para ayudar a las ciudades pequeñas y medianas en el desarrollo de la planificación estratégica. Coordinador: Evora (Portugal). Socios españoles: Tarragona. Coste total: 2,7 mecu. Contribución FEDER: 1.758.250 ecu.

CAPITULO VI

EL F.C.I. EN 1991



A finales de 1990 se promulgó la Ley 29/1990, de 26 de diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial, que vino a sustituir su anterior regulación, contenida en la Ley 7/1984. A pesar de su aprobación en las fechas indicadas, la distribución del Fondo en el ejercicio de 1990 ya fué realizada a partir de los preceptos y criterios establecidos en la nueva normativa, por lo que el año de 1991 ha sido, de hecho, el segundo año en que el funcionamiento del Fondo ha respondido a lo dispuesto en la mencionada norma. Los aspectos más relevantes a tener en cuenta, por lo tanto, en relación a dicho instrumento de la política regional, son los relativos a la distribución territorial del mismo y a la aplicación por áreas de inversión que las Comunidades Autónomas beneficiarias han realizado de los recursos asignados.

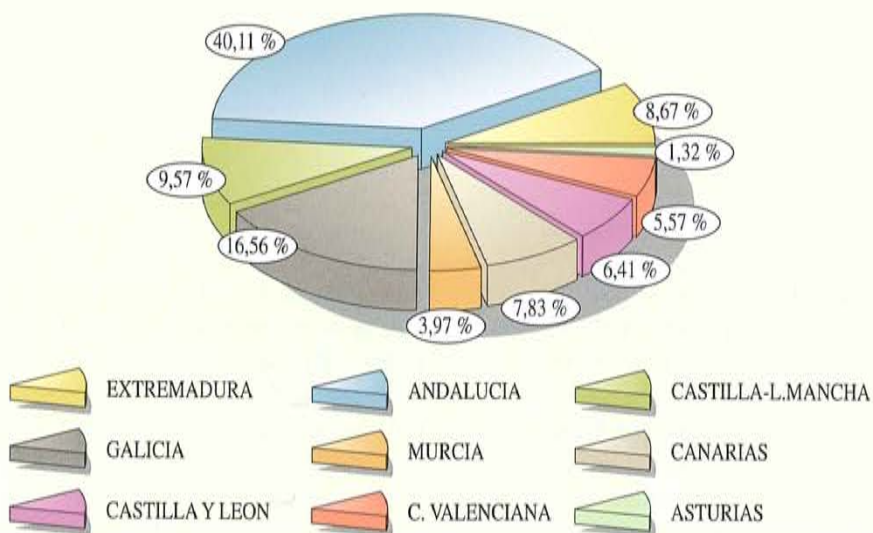
VI.1. DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL F.C.I. Y CRITERIOS DE REPARTO

La distribución del Fondo de Compensación Interterritorial de 1991 entre las Comunidades Autónomas beneficiarias del mismo en sentido estricto, se recoge en el cuadro VI.1.

Como puede apreciarse, del total distribuido de 128.844,9 millones de pesetas, las participaciones finales de las diferentes CC.AA. beneficiarias han sido: Andalucía (40,1%), Galicia (16,5%), Castilla-La Mancha (9,5%), Extremadura (8,6%), Canarias (7,8%), Castilla y León (6,4%), Comunidad Valenciana (5,5%), Murcia (3,9%) y Asturias (1,3%).

Como puede asimismo apreciarse, la corrección por renta introduce un notable efecto redistributivo sobre la distribución resultante de la aplicación de los criterios de población, saldo migratorio, paro, superficie y dispersión de la población (destacando en este último aspecto la elevada cuota -5.224,7 millones de pesetas sobre un total de 8.890,3

Gráfico VI.1
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL DE 1991
Distribución porcentual por CC.AA. beneficiarias



millones— que percibe Galicia por este concepto). En efecto, para las CC.AA. con una menor renta, como Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha, esta corrección hace aumentar su Fondo en un 88,7%, 47,3% y 27,2%, respectivamente. A la inversa, en los casos de las CC.AA. de mayor renta dentro del grupo de las beneficiarias del Fondo, Comunidad Valenciana y Asturias, se experimenta una reducción de su Fondo del 61,5% y 75,5%, respectivamente. Es asimismo de destacar el considerable incremento del Fondo percibido por la Comunidad Autónoma de Canarias como consecuencia de la corrección introducida por el factor redistributivo de “insularidad” (un 50,4%) hasta el punto de que del total de Fondo percibido por esta CC.AA. —10.093 millones de pesetas— un 38,6% le corresponde por la aplicación de este factor corrector.

En el cuadro VI.2 se pueden observar las diferencias de financiación total que recibieron las Comunidades Autónomas españolas a través del FCI y de la Compensación Transitoria en los años 1990 y 1991. Como se aprecia, tanto el montante estricto del FCI como el correspondiente a la Compensación Transitoria se incrementaron en un 7,3% y, por lo tanto, la variación del total de financiación percibida por las CC.AA. entre 1990 y 1991 supuso ese mismo porcentaje. Como también se refleja en el mencionado cuadro, las CC.AA. que, de entre las beneficiarias estrictas del Fondo, vieron incrementada en mayor medida su participación destacan las de Asturias (un 19,3%), Murcia (9%), Galicia (9%) y Andalucía (8,3%), mientras las restantes vieron incrementada su financiación en por-

Cuadro VI.1.
DISTRIBUCION DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL 1991
 Millones de ptas.

Comunidades Autónomas	Distribución					Corrección			
	Población	Saldo Migratorio	Paro	Superficie	Dispersión Población	Total	Renta	Rentabi- lidad	Total Corregido
EXTREMADURA	5.500,4	19,3	73,3	417,6	104,4	6.115,0	5.426,9	-367,2	11.174,7
ANDALUCIA	34.216,1	118,5	489,6	878,7	533,4	36.236,3	17.138,9	-1.699,4	51.675,8
CASTILLA LA MANCHA	8.489,7	374,9	70,9	797,5	273,2	10.006,2	2.727,6	-405,9	12.327,9
GALICIA	14.420,3	894,2	114,7	296,3	5.224,7	20.950,2	1.082,3	-700,9	21.331,6
MURCIA	5.073,9		49,0	113,4	161,0	5.397,3	-119,8	-167,5	5.110,0
CANARIAS	7.372,5		95,3	74,7	189,4	7.731,9	-1.542,2	3.904,0	10.093,7
CASTILLA Y LEON	13.113,8	501,2	125,0	947,1	1.021,7	15.708,8	-7.179,2	-271,9	8.257,7
COMUNIDAD VALENCIANA	18.891,2		211,3	233,2	213,9	19.549,6	-12.135,9	-235,8	7.177,9
ASTURIAS	5.661,4	153,4	59,3	106,9	1.168,6	7.149,6	-5.398,6	-55,4	1.695,6
TOTAL	112.739,3	2.061,5	1.288,4	3.865,4	8.890,3	128.844,9	0,0	-0,0	128.844,9

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

Cuadro VI.2.
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL
Millones de ptas.

Comunidades Autónomas	1990			1991			Variación Financ. 90-91	
	F.C.I.	Compensac. Transitoria	Total	F.C.I.	Compensac. Transitoria	Total	Absoluta	Porcentaje
EXTREMADURA	10.580,8	4.919,7	15.500,5	11.174,7	5.280,4	16.455,1	954,6	6,2
ANDALUCIA	47.542,4	18.194,3	65.736,7	51.675,8	19.528,1	71.203,9	5.467,2	8,3
CASTILLA LA MANCHA	11.525,9	4.412,8	15.938,7	12.327,9	4.736,3	17.064,2	1.125,5	7,1
GALICIA	19.445,8	8.099,8	27.545,6	21.331,6	8.693,6	30.025,2	2.479,6	9,0
MURCIA	4.679,9	498,9	5.178,8	5.110,0	535,5	5.645,5	466,7	9,0
CANARIAS	9.958,7	4.079,1	14.037,8	10.093,7	4.378,0	14.471,7	433,9	3,1
CASTILLA LEON	7.971,9	10.330,2	18.302,1	8.257,7	11.087,5	19.345,2	1.043,1	5,7
COM. VALENCIANA	7.241,8	7.379,0	14.620,8	7.177,9	7.920,0	15.097,9	477,1	3,3
ASTURIAS	1.097,0	3.218,6	4.315,6	1.695,6	3.454,6	5.150,2	834,6	19,3
CANTABRIA		1.830,0	1.830,0		1.964,2	1.964,2	134,2	7,3
ARAGON		4.536,1	4.536,1		4.868,6	4.868,6	332,5	7,3
MADRID		12.065,5	12.065,5		12.950,0	12.950,0	884,5	7,3
CATALUÑA		26.329,5	26.329,5		28.259,8	28.259,8	1.930,3	7,3
NAVARRA		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
PAIS VASCO		11.577,2	11.577,2		12.425,9	12.425,9	848,7	7,3
BALEARES		1.612,6	1.612,6		1.730,8	1.730,8	118,2	7,3
LA RIOJA		674,8	674,8		724,3	724,3	49,5	7,3
TOTAL	120.044,2	119.758,1	239.802,3	128.844,9	128.537,6	257.382,5	17.580,2	7,3

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

centajes inferiores al anteriormente aludido 7,3% de incremento medio. Si atendemos a las Comunidades Autónomas que únicamente reciben Compensación Transitoria, puede observarse que todas ellas ven incrementada su participación en la misma proporción (un 7,3%) en que se vio incrementado el montante total de financiación canalizado a través de dicho concepto.

VI.2. APLICACION DEL F.C.I. POR AREAS DE INVERSION

El cuadro VI.3 refleja las aplicaciones del Fondo que, por líneas de inversión, programaron cada una de las Comunidades Autónomas beneficiarias del Fondo y también la aplicación del montante total. Como se aprecia, atendiendo a este último aspecto, destacan por su mayor cuantía, las siguientes áreas de inversión:

- Carreteras	39.749,1 millones de pesetas (30,8%)
- Vivienda	18.483,9 millones de pesetas (14,4%)
- Agricultura, Ganadería y Pesca	16.712,4 millones de pesetas (12,9%)
- Saneamiento y Abastecimiento de Agua	16.665,6 millones de pesetas (12,9%)
- Educación	15.664,4 millones de pesetas (12,1%)

Atendiendo a las líneas prioritarias de aplicación en cada una de las Comunidades Autónomas beneficiarias, se observa que los programas de inversión que, en cada una de ellas, absorben mayores proporciones del FCI percibido, son las siguientes:

- Andalucía	Carreteras (24%), Educación (18,1%), Vivienda (17,8%), Agua (11,3%)
- Extremadura	Carreteras (43,5%), Abastecimiento de Agua (36,8%), Agricultura (19,5%)
- Asturias	Carreteras (100%)
- C. Valenciana	Carreteras (29,1%), Medio ambiente (20,6%), Investigación y Desarrollo (20,1%)
- Galicia	Carreteras (20,9%), Vivienda (19,6%), Educación (18,9%), Agricultura y Ganadería (18,3%)
- Murcia	Carreteras (43,9%), Agricultura (18,6%), Agua (16,1%)
- Canarias	Carreteras (47,9%), Agua (21,2%), Agricultura (11,8%)
- Cast.-La Mancha	Vivienda (29,5%), Carreteras (28,3%), Agricultura (24,9%)
- Castilla y León	Carreteras (43,6%), Agricultura (25,8%), Medio Ambiente (13,8%)

Cuadro VI.3.

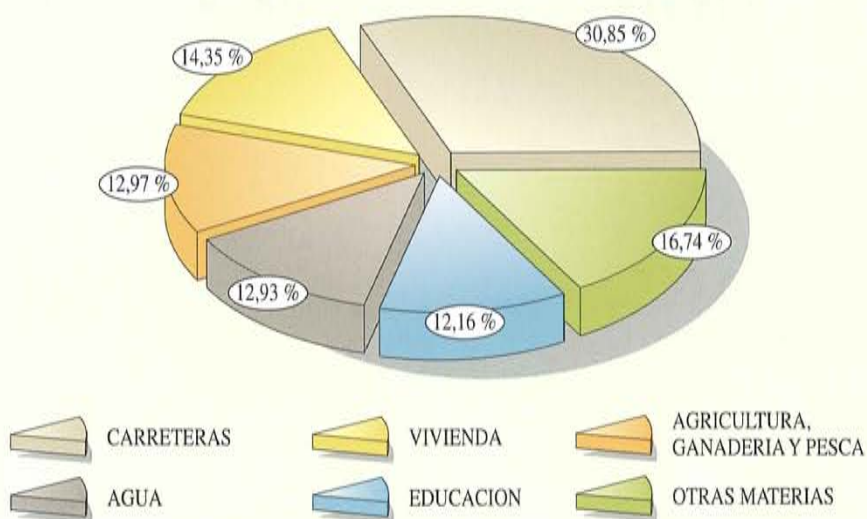
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL 1991. RELACION DE PROGRAMAS DE INVERSION

(Millones de ptas.)

Comunidades Autónomas	03	04	05	08	09	11	12	14	17	Total
	Galicia	Andalucía	Asturias	Murcia	Comunid. Valenciana	Castilla-La Mancha	Canarias	Extremadura	Castilla y León	
01. Autopistas, Autovías y carreteras	4.473,0	12.436,6	1.695,6	2.247,6	2.089,0	3.496,9	4.835,7	4.871,8	3.602,9	39.749,1
02. Ferrocarriles		1.231,0			500,0					1.731,0
03. Puertos	950,1	982,0		121,9	425,0					2.479,0
04. Aeropuertos										0,0
05. Vías navegables										0,0
06. Otros medios de transporte	372,4	428,0		68,3						868,7
07. Telecomunicaciones										0,0
08. Ayudas a las empresas										141,0
09. Desarrollo Local		5.490,9					141,0			5.770,9
10. Zonas Industriales y artesanales				88,5			280,0			88,5
11. Ayudas a las inv. de interés turístico		493,5		127,5			600,0			1.221,0
12. Valorización de recursos culturales										0,0
13. Agricultura, Ganadería y Pesca	3.922,7	3.239,9		955,0		3.077,0	1.196,0	2.188,9	2.132,9	16.712,4
14. Agua	2.345,6	5.870,0		823,9			2.138,0	4.114,0	1.374,1	16.665,6
15. Energía										0,0
16. Protec. y mejora del medio ambiente	97,8	996,6			1.483,0				1.147,8	3.725,2
17. Investigación desarrollo e Innovac.				131,5						231,5
18. Educación	4.037,0	9.378,6			1.445,8					15.664,4
19. Sanidad	943,5	1.794,5								3.129,0
20. Vivienda	4.189,5	9.198,5		482,8	970,1					18.483,9
21. Otras materias		135,7		63,0	265,0					2.183,7
TOTAL	21.331,6	51.675,8	1.695,6	5.110,0	7.177,9	12.327,9	10.093,7	11.174,7	8.257,7	128.844,9

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

Gráfico VI.2
FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL DE 1991
Programas de Inversión



CAPITULO VII

LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES EN 1991

VII.1. INTRODUCCION Y RESUMEN GENERAL

El sistema de incentivos regionales regulado en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, ha registrado, durante 1991, un ritmo normal de funcionamiento. No obstante, transcurridos tres años y medio desde la puesta en marcha del sistema, conviene tener en cuenta las circunstancias, tanto de carácter interno como externo, que han incidido en el marco de actuación del mismo a lo largo de este ejercicio.

En la vertiente interna, destaca la incidencia de la aplicación de los criterios de selección y evaluación de proyectos acordados por el Consejo Rector de incentivos regionales en 1990. Estos criterios han permitido, dados los recursos disponibles, dotar al sistema de una mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados. Como factor exógeno es preciso apuntar la desaceleración del crecimiento económico y, en particular, de la inversión lo que ha afectado de forma directa durante 1991 a las solicitudes de incentivación.

Especial mención merece la aprobación y puesta en marcha del Programa Operativo de Incentivos Regionales en regiones del objetivo 1 (POIR) que ha supuesto, para el trienio 1991-1993, un esfuerzo financiero y, por tanto, una mayor capacidad de actuación.

También es preciso destacar que, en el curso de 1991, se ha ampliado en 12 meses el periodo de vigencia de la ZID de Ferrol, Cantabria, Asturias y Extremadura, en base a la modificación del artículo 4º del Reglamento de Incentivos Regionales operada mediante la aprobación del RD 897/1991, de 14 de julio.

VII.2. VIGENCIA DE LAS ZONAS INDUSTRIALIZADAS EN DECLIVE

En 1991 subsistían, en gran parte, las circunstancias socioeconómicas que justificaron la creación de las Zonas Industrializadas en Declive (ZID) y ello a pesar del esfuerzo incentivador realizado en dichas Zonas, donde el porcentaje medio de subvención ha venido situándose sistemáticamente casi 10 puntos por encima del de las Zonas de Promoción Económica (ZPE).

Durante 1991 concluía el periodo de vigencia de las ZID previsto por la normativa. Sin embargo la modificación del artículo 4, párrafo 2º, del RD 1535/87, (reglamento de incentivos regionales) posibilitó la ampliación del período máximo de vigencia de las ZID de tres a cuatro años, lo que se produjo mediante los siguientes Reales Decretos:

- R.D. 1036/1991, de 28 de junio (ZID de Cantabria)
- R.D. 1037/1991, de 28 de junio (ZID de Asturias)
- R.D. 1038/1991, de 28 de junio (ZID de Ferrol)
- R.D. 1666/1991, de 22 de noviembre (ZID de Extremadura)

De este modo, estas ZID concluyen en las siguientes fechas:

- ZID de Ferrol: 23 de enero de 1992
- ZID de Cantabria: 24 de mayo de 1992
- ZID de Asturias: 24 de mayo de 1992
- ZID de Extremadura: 24 de noviembre de 1992

Como se puede apreciar, el período de vigencia de las diferentes ZID termina en el transcurso de 1992, por lo que se han iniciado de nuevo, a finales de 1991, las gestiones ante la Comisión CE para poder mantener la aplicación del régimen de incentivos regionales en los territorios de las ZID una vez que termine su plazo de vigencia.

Por otra parte, la ZID del País Vasco concluyó como tal el 9 de junio de 1991.

VII.3. PROGRAMA OPERATIVO DE INCENTIVOS REGIONALES

En fecha de 24 de junio de 1991, la Comisión aprobó el POIR que abarca el período 1991-1993. Este Programa, pese a su moderada dotación, ha tenido una incidencia positiva en el funcionamiento de los incentivos regionales, ya que ha supuesto una ampliación de los recursos financieros disponibles.

El POIR contempla la cofinanciación por el FEDER al 50% de parte de las ayudas otorgadas en virtud de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales, y se refiere a aquellas inversiones productivas privadas que se localicen en las regiones del objetivo 1 y que satisfagan el resto de las condiciones de elegibilidad de la normativa comunitaria entre las que cabe destacar el período de elegibilidad y los sectores subvencionables.

La dotación del Programa se eleva a 22.000 millones de pesetas y prevé el siguiente calendario presupuestario del FEDER (las cifras pueden variar ligeramente en función de la paridad pta/ecu y de la posible actualización monetaria que determine la Comisión CE en su momento):

1991	6.659,1 millones de pesetas
1992	7.473,3 millones de pesetas
1993	7.867,6 millones de pesetas
TOTAL	22.000,0 millones de pesetas

Algunos sectores de los incluidos en la normativa de desarrollo de la Ley 50/1985 no estaban comprendidos inicialmente en el POIR, ni lo estaban tampoco las subvenciones concedidas al amparo de los antiguos sistemas de incentivación como las Grandes Áreas de Expansión Industrial, aun cuando los pagos se efectuasen en el período de elegibilidad del Programa. Debido a las disfunciones que estas circunstancias producían en la ejecución del POIR, se realizaron contactos con la Comisión CE para ampliar la aplicación del mismo a todos los pagos efectuados durante su período de vigencia, basando esta interpretación en el contenido de la propia Ley 50/1985. De este modo, se consiguieron sucesivas ampliaciones del alcance del POIR que abarca, en su última definición, un mayor número de sectores elegibles así como las antiguas figuras de incentivación.

El año 1991 concluye con un Programa Operativo de Incentivos Regionales cuyas características principales se podrían resumir como sigue:

- aplicación territorial: se aplica en las Zonas promocionables delimitadas en la legislación española de incentivos regionales que estén incluidas en el objetivo 1 (Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Canarias y Murcia).
- período de elegibilidad: se extiende desde el 16-7-90 al 31-12-93.
- sectores: comprende los sectores incluidos en la Ley 50/1985, de 27 de diciembre y normas que la desarrollan, según comunicación de la Comisión (5-8-1991).
- antiguas figuras de incentivación regional: como resultado de las negociaciones con la Comisión de la Comunidad Europea, han quedado incluidos en el POIR

(carta de la Comisión de 3-12-91) los proyectos de inversión acogidos a la antigua normativa de incentivación regional, siempre que los pagos se incluyan en el período de aplicación del Programa.

- adicionalidad: el criterio de adicionalidad, que no exige una sincronización de las correspondientes aportaciones del FEDER y del Gobierno de España, debe, sin embargo, quedar cumplido al final del período de vigencia del POIR. En este sentido, y siempre dentro de los límites de financiación previstos, el Programa se confinancia al 50% por el régimen de incentivos regionales y, en igual proporción, por el FEDER.
- perspectivas para una ampliación de la dotación FEDER al POIR: en 1991 han continuado las gestiones para conseguir una ampliación de la dotación FEDER. Así, se han iniciado negociaciones con la Comisión para cofinanciar proyectos de incentivos regionales encuadrados en el sector de segunda transformación agraria. Dicha ampliación, prevista en 54 mecus (unos 7.000 millones de pesetas), se llevaría a cabo abriendo un nuevo Eje de actuación en el POIR para los proyectos de inversión productiva en este ámbito.

Si se analiza, de forma muy somera, el grado de cumplimiento de este Programa, el FEDER ha aportado en 1991 un total de 5.683,6 millones de pesetas, lo que supone un grado de cumplimiento de las previsiones del 85% aproximadamente. Dicha situación se puede considerar bastante satisfactoria teniendo en cuenta que ha sido el primer año de funcionamiento y que se inició su aplicación en el último trimestre.

VII.4. SITUACION DE LAS SOLICITUDES Y PRINCIPALES CARACTERISTICAS

En el transcurso de 1991, se ha producido una reducción en el número de solicitudes presentadas, ya iniciada en 1990 y que es consecuencia de factores tanto de carácter endógeno como de carácter externo al sistema. Por un lado, el agotamiento de la fase de promoción y lanzamiento, unido a la finalización del efecto de embalsamiento de solicitudes, se tradujo, ya en 1990, en una reducción en el número de proyectos recibidos en la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Por otra parte, hay que tener en cuenta que en 1991, como ya se ha dicho, expiraba el plazo de vigencia de las ZID, que sólo pudo ser ampliado después de intensas negociaciones con la Comisión de la Comunidad Europea, lo cual influyó indudablemente sobre el volumen de solicitudes. Igualmente hay que tener en cuenta, a este respecto, el hecho de que la ZID del País Vasco se extinguió el 9 de junio de 1991.

Por otra parte, y dentro de los factores externos, destaca el enfriamiento de la economía, tanto a nivel internacional como nacional, que se empezó a detectar en 1990 y que ha continuado a lo largo de 1991, con la consiguiente desaceleración de la tasa de crecimiento de la inversión. En todo caso, frente a esta tendencia hay que destacar el crecimiento del tamaño medio de los proyectos para los que se pide subvención. Ello es debido, sin duda alguna, a la incidencia de los criterios de estudio y selectividad aprobados por el Consejo Rector a mediados de 1990, mediante los cuales se ha buscado impulsar la realización de proyectos de mayor dimensión y, en consecuencia, de mayor efecto multiplicador e incidencia sobre el desarrollo.

Durante 1991, se han recibido en la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales 918 proyectos con una inversión asociada a los mismos de 437.060 millones de pesetas y una creación de empleo prevista en 20.088 puestos de trabajo (ver cuadro VII.1). Las solicitudes de incentivos han disminuido en un 57,2% en 1991 con respecto a 1990. Sin embargo, si se excluye a efectos estadísticos un proyecto singular de gran cuantía de inversión, cuya solicitud corresponde a 1990, la reducción de la inversión total es del 36,5% y la del empleo asociado es del 50,7%. Se observa, por tanto, que la inversión ha sufrido una caída mucho menor que la que ha afectado al número de proyectos. Ello se debe a la mayor dimensión de los proyectos de inversión que solicitan ayudas regionales. La disminución, en términos porcentuales, del empleo previsto es similar a la del número de proyectos y muy distante de la correspondiente a la inversión. Se observa que, aunque se hayan reducido las solicitudes, los proyectos presentados son más intensivos en capital, lo que viene a suponer el empleo de una mano de obra más cualificada, con un mayor impacto, por tanto, en el desarrollo de las zonas donde se llevan a cabo estas inversiones.

Las Comunidades Autónomas que han recibido un mayor número de solicitudes en 1991 son: Andalucía (22,4%), Galicia (19,8%) y Castilla y León (14,8%), Andalucía, con 171.645 millones de pesetas de inversión prevista total, ocupa además la primera posición en cuanto a inversión prevista global. En términos de solicitudes, sobresale el dinamismo alcanzado en este año por la Comunidad Autónoma gallega, dado que el 1990 su demanda de incentivos fué de un 7,4% sobre el total de las solicitudes recibidas, y en 1991 representa el 19,8%, habiéndose incrementado también en términos absolutos en un año en que la tónica general ha sido decreciente.

Por otra parte, el número de proyectos recibidos ha sido relativamente reducido en Aragón, Canarias, Cantabria y la Comunidad Autónoma de Murcia, con porcentajes que rondan el 2% del total de las solicitudes presentadas. En todo caso, el peso relativo de Canarias ha disminuido sensiblemente con respecto al total de la demanda (en 1990 representaba el 4,19%). También continúan manifestándose las dificultades de relanzamiento en Ceuta y Melilla que siguen mostrando una gran atonía en la presentación de proyectos de inversión (sólo se ha presentado un proyecto en Ceuta y ninguno en Melilla

Cuadro VII.1.
SOLICITUDES POR ZONAS RECIBIDAS EN EL PERIODO DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Miles de pesetas)

Zonas	Expedientes	Inversión	Empleo
ZPE DE ANDALUCIA	206	171.645.822	6.202
ZONA PROMOCIONABLE DE ARAGON .	23	9.609.739	777
ZID DE ASTURIAS	16	6.464.499	443
ZPE DE ASTURIAS	52	16.911.444	847
TOTAL ASTURIAS	68	23.375.943	1.290
ZPE DE CANARIAS	20	16.565.508	422
ZID DE CANTABRIA	10	10.670.769	243
ZPE DE CANTABRIA	10	7.648.456	118
TOTAL CANTABRIA	20	18.319.225	361
ZPE DE CASTILLA LA MANCHA	69	26.840.706	1.587
ZPE DE CASTILLA LEON	136	79.887.462	2.600
ZPE DE CEUTA	1	65.447	9
ZID DE EXTREMADURA	12	2.109.514	156
ZPE DE EXTREMADURA	62	14.580.511	2.092
TOTAL DE EXTREMADURA	74	16.690.025	2.248
ZID DE FERROL	13	3.273.348	186
ZPE DE GALICIA	169	30.146.292	2.155
TOTAL DE GALICIA	182	33.419.640	2.341
ZPE DE MELILLA			
ZPE DE MURCIA	16	7.264.482	569
ZPE DE VALENCIA	58	23.147.562	1.121
ZID DE PAIS VASCO	45	10.229.018	561
TOTAL	918	437.060.579	20.088

Fuente. Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Ministerio de Economía y Hacienda.

proyectos de inversión (sólo se ha presentado un proyecto en Ceuta y ninguno en Melilla a lo largo de todo el año).

Más adelante se analizará, en relación con el grado de desarrollo de cada Comunidad Autónoma, la diversidad de comportamientos que se ha producido, en términos de volumen de inversión, dentro de la tónica general de descenso de las inversiones.

Comparando las Zonas de Promoción Económica (ZPE) con las Zonas Industrializadas en Declive (ZID), como se ha venido observando desde la puesta en marcha del sistema de incentivos regionales, los proyectos ZPE tienen un mayor peso relativo que los proyectos ZID (estos últimos representan un 10,5% del total de las solicitudes presentadas, un 7,5% de la inversión proyectada y un 7,9% del empleo a crear), si bien conviene señalar que la extensión territorial y la población afectada de las ZID son considerablemente más reducidas en relación con los mismos parámetros de las ZPE.

El tamaño medio de los proyectos para los que se han solicitado incentivos en 1991 es de 476,1 millones de pesetas de inversión y de 21,9 puestos de trabajo a crear por proyectos. Estos ratios son los más altos de los alcanzados desde el inicio del sistema de incentivos regionales y ello a pesar de la inexistencia en este año de proyectos singulares de gran envergadura.

VII.5. DISTRIBUCION DE LAS SOLICITUDES POR MODALIDAD Y DIMENSION DE LOS PROYECTOS

En el cuadro VII.2 se recoge la distribución porcentual de las solicitudes por modalidades de inversión y dimensión de los proyectos.

Las modalidades de proyectos de inversión con mayor peso relativo siguen siendo, como en años anteriores, las de nueva instalación y, en menor medida las de ampliación. Estos dos tipos de proyectos absorben el 96,1% del total de los expedientes, el 94,7% de la inversión propuesta y el 99,2% del empleo a crear. Los proyectos de modernización ocupan el tercer lugar, muy distanciados, con un 3,7% del total de solicitudes recibidas. Comparativamente a 1990 y en relación a la inversión prevista total, tanto dichos proyectos de modernización como los de ampliación han ganado participación con respecto a los de nueva instalación.

Por lo que atañe a la distribución de las solicitudes según el tamaño de la inversión a realizar, destacan los proyectos entre 75 y 150 millones de pesetas que representan un

Cuadro VII.2.
DISTRIBUCION DE SOLICITUDES SEGUN LA MODALIDAD DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Porcentual)

Modalidad	Expedientes	Inversión	Empleo
NUEVA INSTALACION	53,92	59,23	62,68
AMPLIACION	42,16	35,49	36,54
TRASLADO	0,22	0,23	0,00
MODERNIZACION	3,70	5,05	0,78
TOTAL	100,00	100,00	100,00

DISTRIBUCION DE SOLICITUDES SEGUN LA DIMENSION DEL 1/1/91 AL 31/12/91 (Porcentual)			
Dimensión	Expedientes	Inversión	Empleo
Hasta 75 Millones	26,58	2,30	8,02
Entre 75 y 150 Millones	28,76	6,24	14,44
Entre 150 y 500 Millones	28,54	16,60	27,18
Entre 500 y 1.000 Millones	7,84	11,75	16,47
Entre 1.000 y 10.000 Millones	7,95	42,89	25,82
Más de 10.000 Millones	0,33	20,23	8,08
TOTAL	100,00	100,00	100,00

Fuente. Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda.

28,7% del total de los expedientes recibidos en este año, seguidos muy de cerca por los proyectos de 150 a 500 millones de pesetas con un 28,5%.

Los proyectos con una inversión inferior a 75 millones ocupan la tercera posición con 26,6% del total de las solicitudes recibidas, si bien sólo suponen un 2,3% del total de la inversión proyectada. Se aprecia un descenso considerable en el peso relativo de estos proyectos con respecto a años anteriores en que ocupaban la posición de liderazgo en cuanto al número de solicitudes recibidas con porcentajes que rondaban el 50% del total. A pesar de la incidencia de los criterios de estudio y selectividad en proyectos de estas dimensiones, a la que se ha aludido anteriormente, es evidente que han seguido presentándose solicitudes de subvención para proyectos de cuantía inferior a 75 millones de inversión. En determinadas áreas poco pobladas, pueden tener un impacto sensible sobre el desarrollo y, por consiguiente, es conveniente para la actividad económica de estas zonas que sean subvencionados.

Los proyectos entre 500 y 1.000 millones de pesetas también aumentan su participación con respecto a años anteriores como consecuencia de los factores anteriormente indicados. Por su parte, los proyectos con inversión superior a 10.000 millones de pesetas (0,33%) representan el 20,23% de la inversión y el 8,08% del empleo, porcentajes que reflejan, como ya se adelantó, la inexistencia de proyectos singulares de gran envergadura en ese año.

VII.6. EVALUACION DE PROYECTOS

Como muestra el cuadro VII.3, durante 1991 han sido evaluados por los Grupos de Trabajo, Comisiones Gestoras y Consejo Rector, 1.692 proyectos de inversión, de los cuales 751 (es decir, el 44,4%) lo han sido positivamente y 941 (el 55,6%) negativamente. El número de proyectos avaluados ha descendido ligeramente con respecto a 1990, año en que se valoraron 1.800 proyectos y en ello ha influido de algún modo el menor número de proyectos presentados, si bien dicha repercusión, como ya se adelantó, es pequeña en relación con el descenso de las solicitudes.

Los proyectos evaluados favorablemente en 1991 suponen una inversión subvencionable total de 210.320 millones de pesetas y la creación de 15.223 puestos de trabajo. El tamaño medio de los proyectos (280 millones de pesetas de inversión por proyecto) se ha incrementado ligeramente con respecto a la cifra de 1990 (268 millones de pesetas excluyendo de este cómputo un proyecto de gran cuantía de inversión).

La subvención total propuesta para estos proyectos por los órganos de valoración se sitúa en 32.664 millones de pesetas, de lo que se deduce una subvención media sobre la inversión del 15,5% y una subvención por puesto de trabajo a crear de 2,14 millones de pesetas.

Los Grupos de Trabajo de las ZPE han aglutinado el mayor volumen de proyectos evaluados positivamente (88,3% del total), así como de inversión subvencionable (51,5%), de subvención propuesta (63,3%) y de empleo (73,2%). Sin embargo, como en años anteriores, son las Comisiones Gestoras de las ZID las que mayor porcentaje medio de subvención han propuesto (el 27,7% sobre la inversión).

En la distribución por Comunidades Autónomas de los proyectos evaluados positivamente, cabe destacar el fuerte peso relativo de Andalucía seguida a cierta distancia por Castilla y León, Galicia, Castilla-La Mancha y Extremadura. Estas cinco Comunidades Autónomas absorben el 77% de los proyectos con calificación positiva, el 75% de la inversión subvencionable y el 78% de la subvención total propuesta como del empleo.

Cuadro VII.3.
PROYECTOS CALIFICADOS SEGUN ORGANO DE EVALUACION
DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Miles de Pesetas)

	Exped. (+)	Exped. (-)	Inversión subvencion.	Subvención	%	Empleo
GRUPOS DE TRABAJO	663	792	133.085.109	20.658.629	15,52	11.137
COMISIONES GESTORAS	29	18	8.545.763	2.372.633	27,76	451
CONSEJO RECTOR	59	131	68.689.228	9.633.683	14,03	3.635
TOTAL	751	941	210.320.100	32.664.945	15,53	15.223

PROYECTOS CALIFICADOS POR COMUNIDADES AUTONOMAS
DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Miles de Pesetas)

	Exped. (+)	Exped. (-)	Inversión subvencion.	Subvención	%	Empleo
ANDALUCIA	172		54.010.305	8.479.174	15,70	3.654
ARAGON	32		8.704.133	1.376.106	15,81	831
ASTURIAS	48		10.096.410	1.789.680	17,73	691
CANARIAS	22		12.243.526	1.511.134	12,34	699
CANTABRIA	12		2.611.184	286.223	10,96	121
CASTILLA LA MANCHA	86		28.357.564	3.874.933	13,66	2.179
CASTILLA Y LEON	139		36.291.857	5.000.490	13,78	2.641
CEUTA	0		0	0	0,00	0
EXTREMADURA	81		22.686.682	5.186.628	22,86	1.894
GALICIA	100		17.183.185	2.836.985	16,51	1.312
MELILLA	0		0	0	0	0
MURCIA	21		11.488.670	1.731.569	15,07	709
VALENCIA	38		6.646.584	592.023	8,91	492
PAIS VASCO	0		0	0	0,00	0
TOTAL	751		210.320.100	32.664.945	15,53	15.223

Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Ministerio de Economía y Hacienda.

El mayor porcentaje de subvención media es el obtenido por Extremadura (22,8%), seguida de Asturias (17,7%), siendo éstas dos Comunidades Autónomas las que mayor subvención por puesto de trabajo a crear han recibido (2,74 y 2,59 millones de pesetas, respectivamente).

Por otra parte, el escaso número de solicitudes (aunque no repercute de igual modo en la inversión asociada) que se ha venido registrando en Cantabria condiciona el número de proyectos valorados positivamente. De ahí que, sin contar a Ceuta y Melilla, siga siendo la región con menores cifras de evaluación.

VII.7. RESOLUCION DE EXPEDIENTES: PROYECTOS APROBADOS

En 1991 se han aprobado 805 expedientes de solicitud de subvención. El número total de resoluciones es un 29,3%, menor que el correspondiente a 1990, mientras que las solicitudes se han reducido en un 57,2% con respecto a dicho año, lo que indica que la fase de resolución no se ha visto aún claramente afectada por el descenso en el número de solicitudes de incentivos.

Aspectos generales de la aprobación de proyectos en 1991

El cuadro VII.4 recoge las cifras relativas a proyectos aprobados durante 1991, desglosadas en función del órgano de procedencia de la propuesta y de las Zonas Promovibles en que se distribuyen.

En el transcurso del año han recibido la aprobación 805 expedientes que suponen una inversión subvencionable global de 218.679 millones de pesetas y 16.349 puestos de trabajo a crear. La subvención total obtenida por estos proyectos se sitúa en 35.200 millones de pesetas, de lo que se deduce una *subvención media* sobre la inversión del 16,1% y 2,15 millones de pesetas de *subvención por puesto de trabajo a crear*.

El descenso, con respecto a 1990, de los proyectos aprobados se refiere en mayor medida a su número que al volumen de inversión y empleo asociado a los mismos. Esto indica que se ha concentrado el esfuerzo incentivador en un menor número de proyectos pero de mayor dimensión tanto en términos de inversión/proyecto como en términos de empleo/proyecto.

Por Comunidades Autónomas, el mayor número de expedientes aprobados corresponde a Andalucía, seguida de Castilla y León, Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha (en conjunto aglutinan un 75,8% del total).

Cuadro VII.4.
PROYECTOS APROBADOS ENTRE 1/1/91 AL 31/12/91
(Miles de Pesetas)

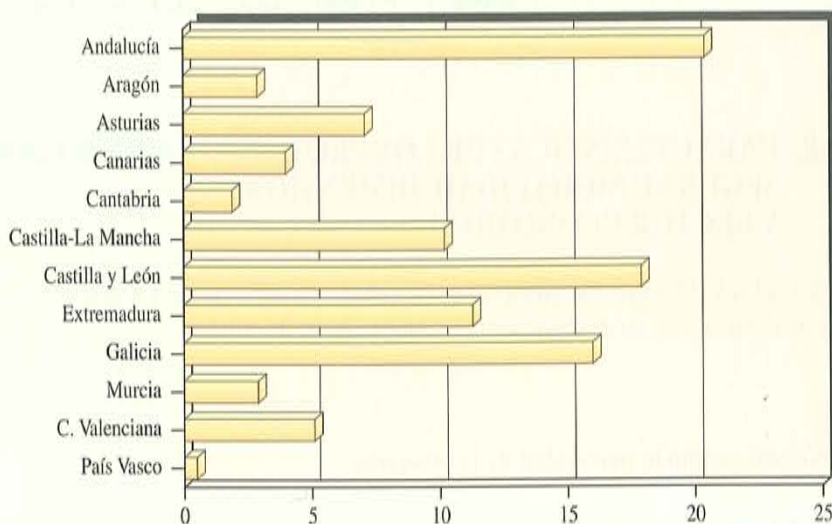
	Exped. (+)	Inversión subvenciones	Subvención	%	Empleo
GRUPOS DE TRABAJO	714	129.974.313	19.687.533	15,15	11,318
COMISIONES GESTORAS	36	9.574.129	2.727.890	28,49	614
CONSEJO RECTOR	55	79.130.753	12.784.565	16,16	4.417
TOTAL	805	218.679.195	35.199.988	16,10	16.349

PROYECTOS APROBADOS ENTRE 1/1/91 AL 31/12/91

	Exped. (+)	Inversión subvenciones	Subvención	%	Empleo
ANDALUCIA	164	53.366.211	8.364.393	15,67	3.350
ARAGON	23	6.201.604	933.777	15,06	635
ZPE ASTURIAS	43	7.276.421	970.045	13,33	441
ZID ASTURIAS	14	14.679.114	4.371.496	29,78	1.000
TOTAL ASTURIAS	57	21.955.535	5.341.541	24,33	1.441
CANARIAS	32	13.823.692	1.771.064	12,81	870
ZPE CANTABRIA	11	1.711.982	172.414	10,96	121
ZID CANTABRIA	4	1.121.019	138.556		
TOTAL CANTABRIA	15	2.833.001	310.970	13,66	2.179
CASTILLA LA MANCHA	82	25.073.255	3.264.756	13,02	2.084
CASTILLA LEON	144	32.336.742	4.239.503	13,11	2.681
CEUTA	0	0	0	0,00	0
ZPE EXTREMADURA	82	20.231.640	4.312.209	21,31	1.889
ZID EXTREMADURA	9	2.614.186	937.915	35,88	135
TOTAL EXTREMADURA	91	22.845.826	5.250.124	22,98	2.024
ZPE GALICIA	122	17.465.712	2.962.713	16,96	1.735
ZID FERROL	7	1.248.449	312.423	25,02	77
TOTAL GALICIA	129	18.714.161	3.275.136	17,50	1.812
MELILLA	0	0	0	0	0
MURCIA	23	10.382.128	1.545.253	14,88	618
VALENCIA	41	10.093.615	780.084	7,73	625
PAIS VASCO	4	1.053.425	123.387	11,71	54
TOTAL	805	218.679.195	35.199.988	16,10	16.349

Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico VII.1
INCENTIVOS REGIONALES: DISTRIBUCION DE PROYECTOS
APROBADOS POR CC.AA. (del 1.1.91 al 31.12.91)
 (distribución porcentual por número de expedientes aprobados)



Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, MEH.

No obstante, la participación de cada una de ellas en el total y su evolución con respecto a 1990 es diferente. Por número de expedientes, destacan Andalucía (164), Castilla y León (144) y Galicia (129). Por otra parte, si se comparan ambos ejercicios y sin tener en cuenta un proyecto singular que situó a Asturias en primera posición en inversión y subvención concedida en 1990, Andalucía mantiene el mayor peso relativo con 53.366 millones de pesetas de inversión y 8.364 millones de pesetas de subvención; Extremadura se mantiene en el cuarto puesto en términos de inversión subvencionable, y en tercer lugar con respecto a la subvención concedida, con 5.250 millones de pesetas y ello a pesar de que el número de solicitudes ha descendido, lo que indica el fuerte apoyo que se sigue prestando a los proyectos de esta Comunidad. Destaca el caso de Asturias, la cual, sin considerar el proyecto singular de 1990, ha sido, junto con Murcia, la única Comunidad que ha experimentado un aumento en la inversión subvencionable. En cuanto a Murcia, hay que poner en relación este aumento de la inversión subvencionable con la disminución, anteriormente comentada, en la inversión prevista en solicitudes. Asturias es, por otra parte, la segunda Comunidad en cuanto a subvención total concedida. Se pone de manifiesto el particular esfuerzo incentivador que se ha llevado a cabo en estas Comunidades ante la difícil situación socioeconómica y los problemas que atraviesan sus respectivos sectores industriales.

En cuanto a la distribución por Zonas Promocionables, las ZPE siguen aglutinando la mayor parte de la inversión global (el 90,5%), de la subvención (el 83,3%) y del empleo (el 91,9%), lo que guarda una proporcionalidad con la superficie y población afectada de las mismas.

VII.8. CARACTERISTICAS DE LOS PROYECTOS APROBADOS, SEGUN SU MODALIDAD, DIMENSION Y SECTOR ECONOMICO

El cuadro VII.5 recoge la distribución porcentual de estos proyectos según las principales modalidades de inversión y según la dimensión de los mismos.

Distribución según la modalidad de la inversión

Como muestra el cuadro VII.5, la mayor parte de los expedientes aprobados corresponde a proyectos de Nueva Instalación (56,1(56,17%), que absorben el 64,20% de las inversiones y el 69,97% de las subvenciones y crean el 67,78% de empleo. En segundo lugar, quedan los proyectos de Ampliación (42,47% del número de expedientes, 34,84% de la inversiones, 29,57% de las subvenciones y 32,22% de empleo) y, a gran distancia, los proyectos de Modernización (1,36% del total de expedientes, 0,96% de las inversiones y 0,46% de las subvenciones).

Los proyectos de Nueva Instalación han ganado una importante participación en el conjunto con respecto a 1990 en que no llegaban a suponer la mitad de la inversión y subvención, si bien ello se debió en parte a la presencia de un proyecto singular de gran cuantía de inversión encuadrado como proyecto de ampliación, lo que tendió a incrementar el peso relativo de esta modalidad.

En relación a los proyectos de modernización, hay que tener en cuenta, como ya se ha visto anteriormente, que muchas de estas modernizaciones van acompañadas de ampliación y se incluyen en este último concepto. Asimismo, del estudio de las solicitudes de modernización se deduce que muchas de ellas no son tales sino meras reposiciones que, al no reunir los requisitos mínimos exigibles, no pueden ser aprobadas.

Cuadro VII.5.
PROYECTOS APROBADOS SEGUN LA MODALIDAD DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Distribución Porcentual)

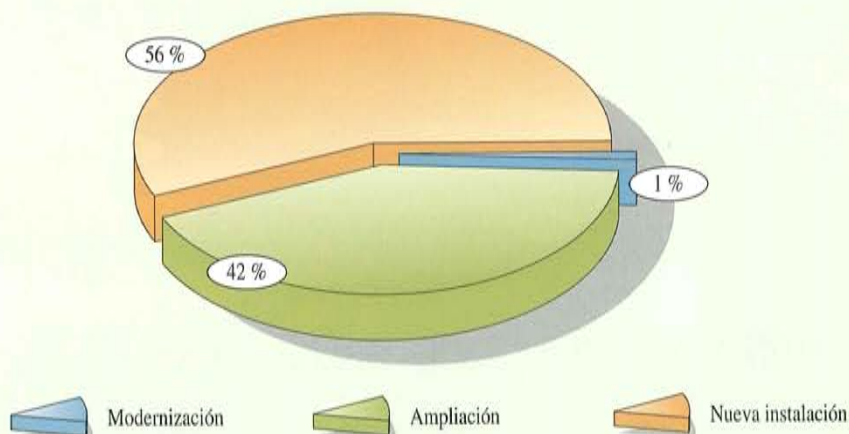
Modalidad	Expedientes	Inversión	Subvención	Empleo
NUEVA INSTALACION	56,17	64,20	69,97	67,78
AMPLIACION	42,47	34,84	29,57	32,22
TRASLADO	0,00	0,00	0,00	0,00
MODERNIZACION	1,36	0,96	0,46	0,00
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

PROYECTOS APROBADOS SEGUN LA DIMENSION DEL 1/1/91 AL 31/12/91
(Distribución Porcentual)

Dimensión	Expedientes	Inversión	Subvención	Empleo
Hasta 75 Millones	21,85	3,93	3,80	8,16
Entre 75 y 150 Millones	34,94	13,19	11,81	19,02
Entre 150 y 500 Millones	32,47	33,01	32,69	36,32
Entre 500 y 1.000 Millones	7,41	19,82	19,58	15,07
Entre 1.000 y 10.000 Millones	3,21	25,44	23,53	17,33
Más de 10.000 Millones	0,12	4,61	8,59	4,10
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente. Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, Ministerio de Economía y Hacienda.

Gráfico VII.2
INCENTIVOS REGIONALES: PROYECTOS APROBADOS
EN 1991 SEGUN MODALIDAD
(distribución porcentual por número de expedientes)



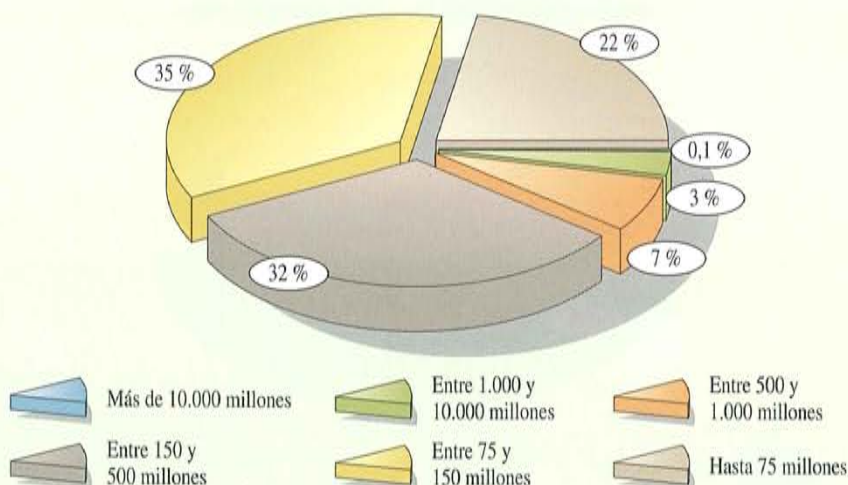
Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, MEH.

Distribución según la dimensión

Según se recoge en la segunda tabla del cuadro VII.5, los proyectos con una inversión inferior a los 75 millones de pesetas constituyen el 21,85% de las subvenciones. Ello implica un notable descenso en el peso relativo de estos proyectos. Sin embargo, los proyectos cuya inversión subvencionable se sitúa entre los 75 y 500 millones de pesetas han experimentado un fuerte crecimiento en su participación y representan el 67,41% del número total de proyectos, el 46,20% de la inversión global y el 44,50% de la subvención concedida total. Por otro lado, los grandes proyectos, con inversiones entre 500 y 10.000 millones de pesetas, suponen el 10,62% del total de proyectos, el 45,26% de la inversión global y el 43,11% de la subvención concedida total.

Dentro del tramo de 75 a 500 millones, la mayor concentración de expedientes se ha producido para proyectos entre 75 y 150 millones, con el 34,94% del número de expedientes. Al priorizarse los proyectos con inversión superior a 75 millones de pesetas, es posible que, en algunos casos, los promotores se hayan visto impulsados a realizar un mayor esfuerzo inversor para superar dicho límite, lo cual podría ser valorado como positivo desde el punto de vista del desarrollo regional y de la eficacia de los criterios de selectividad implantados a mediados de 1990. Por otra parte, el 32,47% de expedientes corresponde a los proyectos de entre 150 y 500 millones de pesetas con el 33,01% de la

Gráfico VII.3
INCENTIVOS REGIONALES: PROYECTOS APROBADOS
EN 1991 SEGUN DIMENSION
(distribución porcentual por número de expedientes)



Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales, MEH.

inversión, el 32,69% de la subvención y el 36,32% del empleo. Este tipo de proyectos de dimensión media se están consolidando como motor de desarrollo en numerosas zonas y va incrementando su participación en las cifras totales de aprobados.

Distribución por sectores

La distribución sectorial del total de proyectos aprobados se presenta en el cuadro VII.6. Por *número de expedientes* destaca, como en años anteriores, el sector de Industrias de la Alimentación (28,25% sobre el total), seguido de Turismo (20,32%), Productos Metálicos de Hierro y Acero (17,34%, Industrias de la Madera y el Corcho (7,55%), e Industrias Químicas y Plásticas (7,06%).

En cuanto a participación en la *inversión aprobada* en 1991 sobresalen el Turismo (24,90%), las Industrias de la Alimentación (21,91%), y Productos Metálicos de Hierro y Acero (20,85%).

El sector con mayor peso en la *subvención total* es el de Productos Metálicos de Hierro y Acero (25,61%), seguido del Turismo (21,39%) e Industrias de Alimentación (20,36%). El resto de actividades queda a considerable distancia.

Cuadro VII.6.

DISTRIBUCION PORCENTUAL PROYECTOS APROBADOS DEL 1/1/91 AL 31/12/91

Modalidad	Expedientes	Inversión	Subvención	Empleo
INDUSTRIAS EXTRACTIVAS DEL SUELO	0,99	1,86	2,42	1,23
INDUSTRIAS DE ALIMENTACION	28,25	21,91	20,36	20,22
INDUSTRIAS CUERO, CALZADO Y CONF.	3,46	3,30	5,09	6,67
INDUSTR. DE LA MADERA Y DEL CORCHO	7,55	3,85	4,12	6,59
INDUSTRIAS DEL PAPEL Y GRAFICAS	3,22	4,77	2,72	2,92
INDUSTRIAS QUIMICAS Y PLASTICAS	7,06	6,69	7,07	7,92
PRODUCTOS MINERALES NO METALICOS	5,57	5,38	5,91	4,07
PRODUCTOS METALICOS NO FERREOS	1,11	0,74	0,74	0,85
PROD. METALICOS DE HIERRO Y ACERO	17,34	20,85	25,61	24,85
HOSTELERIA	20,32	24,90	21,39	20,15
SERVICIOS	1,36	3,51	2,44	2,02
OTROS	3,71	2,18	2,09	2,46
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente. Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Ministerio de Economía y Hacienda.

En el sector turismo, el mayor peso relativo de la inversión aprobada respecto al de las subvenciones totales concedidas obedece al porcentaje de subvención más limitado acordado según los criterios de valoración para los proyectos de campos de golf, de gran peso en los proyectos turísticos presentados en 1991. Asimismo, en lo que se refiere a la industria agroalimentaria, los porcentajes de subvención más reducidos responden a que, en función de los acuerdos con el Ministerio sectorial correspondiente, los pequeños proyectos se subvencionan en su totalidad con líneas específicas de ayuda de dicho Departamento y los de tamaño medio se cofinancian también, en parte, con esas líneas específicas sectoriales.

La mayor *creación de empleo* corresponde a Productos Metálicos de Hierro y Acero (24,85%), Industrias de Alimentación (20,22%) y Turismo (20,15%).

Análisis de los principales ratios relativos a la aprobación de proyectos en 1991

El Cuadro VII.7 recoge, por Comunidades Autónomas y Zonas, los principales ratios referentes a expedientes aprobados en 1.991 y que se encuentran vigentes a 31/12/91. La comparación de las cifras globales de 1.991 con las de años anteriores muestra algunos aspectos de interés.

El tamaño medio de los proyectos (medido por el ratio inversión/proyecto, excluidos los proyectos singulares y referido sólo a aprobados vigentes) se ha ido incrementando al pasar de 194,2 millones de pesetas en 1.989 a 207,4 millones en 1.990 y finalmente a 280,8 millones en 1.991. Este perfil temporal es acorde con la priorización de proyectos de mayor tamaño así como con la coordinación territorial y sectorial con otras líneas de ayuda.

Frente a este crecimiento del tamaño medio de los proyectos aprobados, el ratio inversión/puesto de trabajo se ha ido manteniendo en el mismo orden de magnitud como muestra su evaluación anual: 13,2 millones de pesetas en 1989; 13,7 millones en 1990 y 13,5 millones. También ha venido creciendo la relación empleo/proyecto que registra las siguientes cifras (1989; 14,7 puestos de trabajo por proyecto; 1990: 15,1 empleos y 1991: 20,7 empleos).

Por otra parte, se ha producido un descenso en la subvención media sobre la inversión, así como en el ratio subvención/puesto de trabajo (1989: 2,8 millones de pesetas; 1990: 2,6 millones; 1991: 2,1 millones), aunque la subvención por proyecto ha registrado un repunte considerable en 1991 (en 1989 se cifró en 42 millones de pesetas; 39,6 millones en 1.990 y 45,2 millones en 1991).

Cuadro VII.7.
PROYECTOS APROBADOS EN 1991. PRINCIPALES RATIOS

(En miles de pesetas)

(Sobre vigentes)

Zonas	Inversión Proyecto	Inversión Puesto Trab.	Subvención Proyecto	Subvención Puesto Trab.	Empleo Proyecto
ANDALUCIA	338.164	16.138	53.032	2.531	21,0
ARAGON	259.543	9.454	39.763	1.448	27,5
ZPE ASTURIAS	173.248	16.596	23.237	2.226	10,4
ZID ASTURIAS	1.048.508	14.679	312.250	4.371	71,4
TOTAL ASTURIAS	396.042	15.254	96.804	3.728	26,0
CANARIAS	443.715	15.976	56.733	2.043	27,8
ZPE CANTABRIA	155.635	18.213	15.674	1.834	8,6
ZID CANTABRIA	280.255	18.377	34.639	2.271	15,3
TOTAL CANTABRIA	188.867	18.277	20.731	2.006	10,3
CASTILLA LA MANCHA	316.727	12.440	41.261	1.621	25,5
CASTILLA LEON	230.326	11.978	30.306	1.576	19,2
CEUTA	0	0	0	0	0,0
ZPE EXTREMADURA	258.518	10.730	55.553	2.306	24,1
ZID EXTREMADURA	290.465	19.364	104.213	6.948	15,0
TOTAL EXTREMADURA	261.901	11.323	60.705	2.625	23,1
ZPE GALICIA	145.018	10.637	23.829	1.748	13,6
ZID FERROL	178.350	16.214	44.632	4.057	11,0
TOTAL GALICIA	147.029	10.912	25.084	1.862	13,5
MELILLA	0	0	0	0	0,0
MURCIA	451.397	16.800	67.185	2.500	26,9
VALENCIA	253.673	16.478	19.421	1.262	15,4
PAIS VASCO	263.356	19.508	30.847	1.285	13,5
TOTAL 91	280.865	13.582	45.288	2.190	20,7
CIFRA GLOBAL 90	207.420	13.751	39.665	2.629	15,1

Fuente: Dirección General de Incentivos Económicos Regionales. Ministerio de Economía y Hacienda.

Conviene subrayar que el descenso en la subvención media no se ha traducido en una menor inversión por puesto de trabajo. Este mantenimiento del grado de capitalización de los proyectos con menos fondos públicos por proyecto supone también un indicador de la eficiencia ganada por el sistema, en línea con los criterios de selectividad implantados a mediados de 1990.

Entrando en un análisis por Comunidades Autónomas, destacan, en cuanto a inversión/proyecto, la ZID de Asturias (en buena medida debido a un proyecto singular) seguida a distancia de las ZPE murciana y canaria. Se ha evidenciado un notable descenso de la inversión/proyecto en la ZPE de Valencia, que detentaba el ratio más elevado entre todas las Zonas en 1990 (con más del doble que en 1991). En cuanto a la inversión/puesto de trabajo, los proyectos más capital-intensivos han correspondido a las ZID del País Vasco (que repite posición de liderazgo) y Extremadura, que incrementa notablemente dicha relación inversión/empleo en relación a 1990, así como a las Comunidades Autónomas de Cantabria y Murcia que doblan su ratio en relación a 1990.

La ZPE Valenciana es la que registra un descenso más significativo en inversión/puesto de trabajo y en empleo/proyecto con respecto al año anterior. El último de los ratios citados ha sido particularmente elevado en 1991 para Aragón, Asturias, Canarias, Murcia y Castilla-La Mancha.

En relación al ratio subvención/proyecto, ésta ha sido especialmente elevado en las ZID de Asturias (312,2 millones de pesetas), seguida de la ZID de Extremadura lo cual es orientativo, como antes se indicaba, del esfuerzo desarrollado en estas Zonas. A cierta distancia figuraban las ZPE de Murcia y Andalucía.

Por último, conviene destacar que los mayores ratios de subvención/empleo corresponden a las ZID de Extremadura, Ferrol y Asturias, zonas donde los problemas de recolocación para trabajadores afectados por el ajuste industrial, requieren un esfuerzo financiero más intenso para apoyar la creación de puestos de trabajo alternativos.

VII.9. PAGOS

El sistema de incentivos regionales de la Ley 50/1985 ha entrado, tres años después de su implantación, en un fase en que los proyectos para los que se solicitó subvención en el período de despegue se van ejecutando y, por tanto, las peticiones de cobro, empiezan a adquirir un volumen considerable. En este punto, es preciso indicar que el Presupuesto de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales ha de atender las solicitudes de cobro relativas no sólo a expedientes de Ley 50/1985, sino también a los pagos de subvención a proyectos acogidos a las antiguas figuras de incentivación regional y que aún se encuentran en período de cumplimiento de condiciones. Pues bien, en líneas generales,

se puede, no obstante, decir que ha mejorado la situación de los pagos en 1.991 con respecto al ejercicio de 1.990, tanto por haberse duplicado prácticamente el presupuesto aprobado para 1.991 como por haberse empezado a disponer de los fondos comunitarios del Programa Operativo de Incentivos Regionales.

Dentro de esta perspectiva de crecimiento de las solicitudes de cobro correspondientes tanto al vigente sistema de la Ley 50/85, como a las antiguas figuras de incentivación regional, se estudia a continuación la distribución de las propuestas de pago cursadas en 1.991 con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. De estas propuestas:

- 15.075,65 millones de pesetas, corresponden a proyectos acogidos a la Ley 50/85.
- 12.511,88 millones de pesetas, corresponden a expedientes del antiguo sistema de incentivación.

En total, las propuestas de pago suman 27.587,53 millones de pesetas, lo que implica que se ha ejecutado un 99,9% del total del crédito presupuestario con que ha contado la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales en 1991.

Limitando este análisis al sistema de incentivos regionales de la Ley 50/85, cabe señalar que en el conjunto de las Zonas promocionables se han tramitado pagos correspondientes a 333 expedientes de concesión de subvención, con una inversión asociada a los mismos de 93.741,2 millones de pesetas y una subvención de 25.122,4 millones de pesetas, de la que se ha pagado la cantidad de 15.075,64 millones, (60% de la subvención total concedida). Esta cantidad corresponde a las inversiones realmente efectuadas, ya que, según la vigente normativa, los pagos han de efectuarse una vez la inversión haya sido realizada y debidamente acreditada en todo o en parte y deben ser proporcionales a dicha inversión realizada.

Estos proyectos han hecho posible la creación de 2.910 puestos de trabajo, lo que supone un 47,5% de los puestos de trabajo previstos, cifra muy aceptable, dado que la mayor parte de los empleos no se crean hasta que finalizan las inversiones. En todo caso y con relación a 1990, se aprecia en 1991 un importante incremento de los pagos que, prácticamente, se han duplicado, pasando de 7.653 millones de pesetas a 15.075 millones de pesetas. Esto es debido, entre otros motivos, al notable aumento en el número de proyectos de la Ley 50/85 que van siendo ejecutados (total o parcialmente) y que, por consiguiente, solicitan cobros.

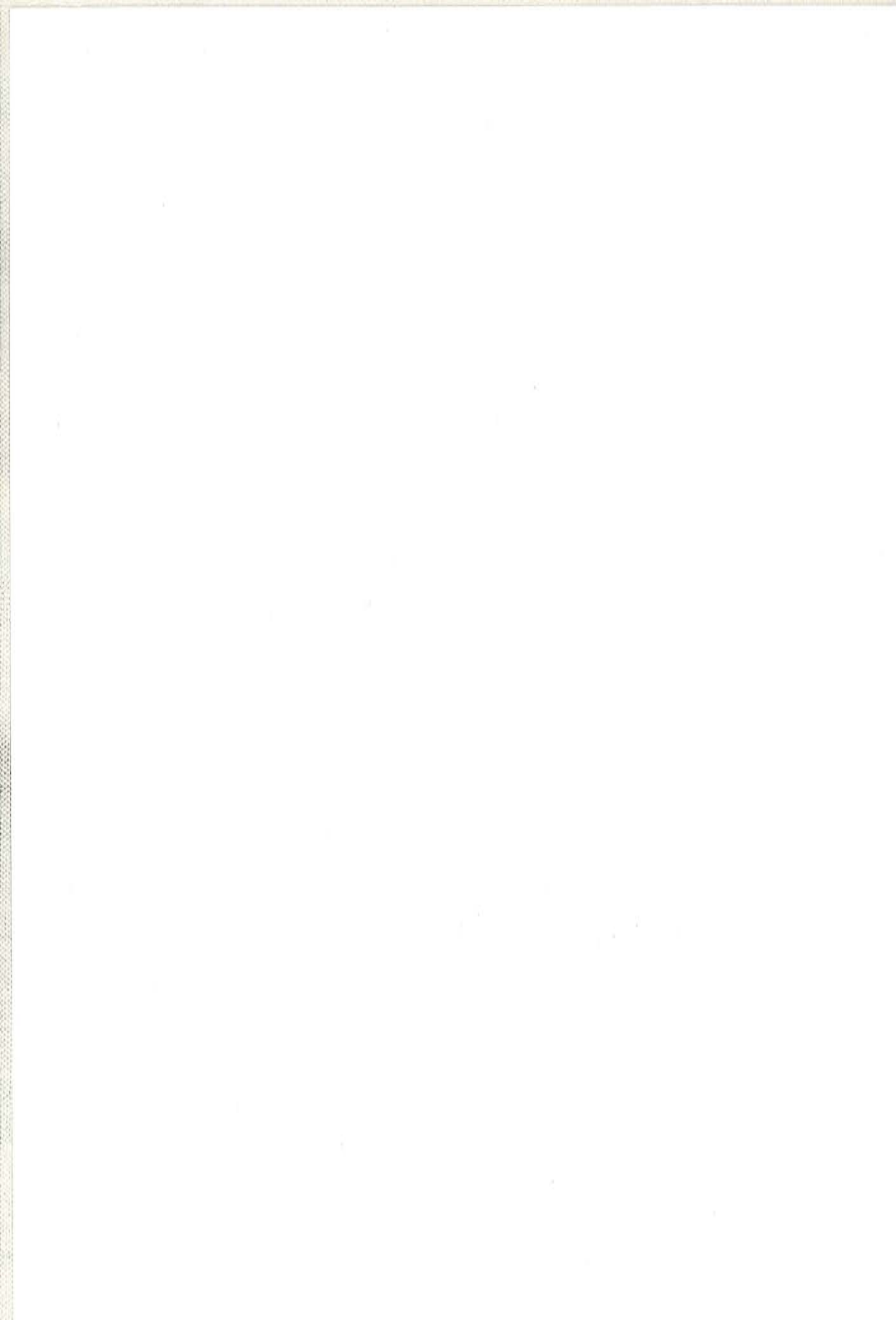
Por otra parte y como ya se ha indicado anteriormente, en junio de 1991 se aprueba y se pone en marcha el Programa Operativo de Incentivos Regionales en regiones españolas de Objetivo nº 1, (POIR) lo que permite que una parte de los pagos sean cofinanciados por el FEDER.

Desde la aprobación del Programa Operativo en el mes de junio, se han imputado al mismo 180 expedientes por un importe de 10.400 millones de pesetas, que se encontraban ya pagados con cargo a la dotación presupuestaria de incentivos regionales. Con el fin de cumplir el principio de adicionalidad y teniendo en cuenta que el POIR, dentro de sus límites presupuestarios, se cofinancia al 50% por el régimen de incentivos regionales y, al 50%, por el FEDER, se han recibido ya, (en fechas 13/9/91 y 8/11/91) de acuerdo con la normativa comunitaria, dos anticipos del FEDER por un valor total de 5.683 millones de pesetas (esta cifra viene a suponer un 85% de la dotación prevista para 1991, primer año de funcionamiento del Programa). Se han iniciado las gestiones para pagar subvenciones con cargo al montante total de estos primeros anticipos del FEDER, y se han tramitado nuevas propuestas de pago correspondientes a 24 expedientes de subvención que suponen un importe de 1.961 millones de pesetas.

Por último, cabe indicar que el tamaño medio (513,5 millones de pesetas) de los proyectos presentados a la cofinanciación con cargo a los anticipos FEDER, es considerablemente más elevado que el del conjunto de expedientes con propuesta de pago en 1.991 (281 millones de pesetas). Ello se debe a que los trámites más complicados de cobro en este caso aconsejan reducir el número de expedientes, gestionando principalmente por esta vía los cobros de mayor volumen. Efectivamente, para cobrar con cargo a los recursos FEDER del P.O.I.R., se exigen requisitos suplementarios, además de los exigidos para cobrar con cargo al Presupuesto, tales como apertura de una cuenta registrada en el Tesoro, formalidades específicas en caso de endoso de la concesión, etc.... En todo caso, es de preveer el que, una vez familiarizados los empresarios con los requisitos y formalidades exigibles, se agilicen los cobros con cargo al FEDER y la utilización de este Fondo Estructural Europeo alcance, por lo tanto, todas sus potencialidades como recurso de apoyo al Sistema nacional de incentivos regionales.

ANEXO

EL NUEVO SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICO PARA EL PERIODO 1992/1996



INTRODUCCION

El sistema de financiación autonómico no es en puridad un instrumento de la política regional ya que su objetivo esencial lo constituye el facilitar, en el orden financiero, la institucionalización del Estado de las Autonomías que consagra el Capítulo VIII de la Constitución. Ese objetivo, que según lo establecido en la LOFCA debe materializarse en el cumplimiento, por parte del sistema de financiación, de los principios de suficiencia en los recursos suministrados a las CCAA, de autonomía de las mismas en la gestión en materia de gasto, y de coordinación, también debe adecuarse, sin embargo, según lo establecido en la LOFCA, al cumplimiento del objetivo de solidaridad.

Desde ese punto de vista, el sistema de financiación conlleva una vertiente, no la única ni la más significativa, pero, en cualquier caso, importante, muy relacionada con la política regional. Por dicha razón, se ha considerado conveniente incluir en este Informe Anual una referencia sobre el contenido básico del nuevo sistema de financiación establecido para el período 1992/96, que si bien fue acordado a principios de 1992, se gestó, básicamente, en el último tercio de 1991.

Como se recordará, la Ley Orgánica 81/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las CC.AA., (LOFCA), posibilitó, durante la década pasada, un elevado nivel de descentralización y de autonomía financiera, impensable hace tan sólo unos años. En efecto, a partir de la creación de los entes preautonómicos, el gasto de las Haciendas autonómicas inició un lógico despegue atribuible al ritmo de traspasos de los servicios, que se hizo particularmente intenso en el período 1982 a 1984. Desde 1985, la importancia relativa de las nuevas transferencias es mucho menor y únicamente cuando las CC.AA comienzan a gestionar los gastos de la Seguridad Social y de los Servicios Sociales, vuelve a producirse un incremento de cierta importancia, debido a la absorción de competencias de gestión de nuevos servicios.

En noviembre de 1986, el Consejo de Política Fiscal y Financiera plasmó en el "Método para Aplicación del sistema de Financiación de las CC.AA. en el período 1987-1991" las normas que permitieron establecer los porcentajes de participación de las autonomías en los ingresos del Estado. Con aquel acuerdo se superaron los principales problemas que habían caracterizado a la financiación autonómica en su período transitorio: la inestabilidad, ya que año tras año se producían negociaciones, no exentas de tensiones políticas, entre la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas; y el principio del coste efectivo de los servicios transferidos, que chocaba con la plena asunción por parte de las CC.AA. de la autonomía financiera.

Tras la experiencia de cinco años de funcionamiento, el sistema de financiación, si bien es sólo uno de los posibles que podría haberse considerado, y en este sentido es perfeccionable, ha funcionado aceptablemente. Dada la caducidad del plazo establecido para su vigencia y el interés manifestado por las CC.AA. para proceder a una revisión, se procedió a abrir una nueva negociación. La culminación de este proceso con un nuevo Acuerdo supone dar un paso más en el desarrollo de la LOFCA y pone de manifiesto que es posible consolidar un largo período de normalidad en las relaciones entre Administración Central y CC.AA.

En los epígrafes que siguen se hace un análisis del Acuerdo alcanzado, en enero de 1992, en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representadas todas las CC.AA. y el Gobierno de la Nación, que estará vigente hasta 1996. Previamente, se recuerda, no obstante, esquemáticamente el sistema de financiación anterior y los problemas que se habían detectado en el mismo.

EL SISTEMA DE FINANCIACION EN EL PERIODO 1987-1991: PRINCIPALES CARACTERISTICAS

Una forma de resumir las características y resultados del sistema de financiación introducido en 1987 es analizando sus principales efectos en relación con los principios básicos a los que, según la LOFCA, dicho sistema debe acomodarse.

Suficiencia

- a) El sistema ha suministrado a las Comunidades Autónomas un volumen de recursos importante y creciente, que ha pasado de 1.435,5 miles de millones en 1986 a 2.551,5 miles de millones en 1990, lo que supone un aumento del 77,7%. Los recursos aportados específicamente por el sistema de financiación, que resultan deduciendo de los anteriores los recursos complementarios, han crecido un 87,8%, crecimiento superior al que han experimentado los ingresos del Estado por impuestos directos e indirectos durante el mismo período.

- b) El volumen de recursos obtenidos por las Comunidades Autónomas de régimen común ha permitido un crecimiento de su presupuesto de gastos no financieros entre 1986 y 1990 del 139% frente a un crecimiento del 64% para el Estado. En términos de contabilidad nacional, es decir, en términos de gasto liquidado, y excluyendo las transferencias entre Administraciones, el gasto del Estado y sus Organismos Autónomos ha crecido en el mismo período un 38,4% y el de las Comunidades un 122,1%. Dado que la financiación para 1987 se calculó sobre la base de que la misma debería ser, como mínimo, igual a la que ya se venía percibiendo para cubrir el coste efectivo de los servicios traspasados, los recursos obtenidos han sido suficientes para permitir un crecimiento del gasto superior al del Estado.
- c) Este aumento relativo del gasto de las Comunidades Autónomas ha implicado paralelamente un fuerte proceso de descentralización del gasto público. El gasto del Estado, según se consideren o no las pensiones, ha pasado de un 68,7% ó un 75,3% en 1986 a un 59,6% o un 67,6% en 1990, porcentajes muy similares a los existentes en los países federales de nuestro entorno.

Autonomía

- a) El sistema ha posibilitado un ejercicio muy aceptable de la autonomía de gestión en materia de gasto. En 1990, un 82,5% de la financiación obtenida por las Comunidades Autónomas fue totalmente incondicionada, frente a un 73,5% en 1986.
- b) En lo que respecta a los ingresos, las Comunidades Autónomas han gestionado de una manera eficaz los tributos propios y cedidos y ello les ha permitido aumentar sus recursos en una cuantía considerable. En 1990, los recursos derivados de la capacidad fiscal cedida y propia representaron un 35% del total obtenido mediante el sistema de financiación frente a un 26% en 1986.
- c) En lugar de cubrir la diferencia entre sus gastos y sus ingresos generando recursos propios adicionales, algunas Comunidades Autónomas han recurrido de forma significativa a la vía del déficit y del endeudamiento.

Solidaridad

- a) La reforma del FCI de 1990 ha permitido situar en unas coordenadas adecuadas el problema de la solidaridad interregional, al convertirlo en un instrumento exclusivo de la política regional, característica que no se daba en la normativa anterior.
- b) Los recursos estatales para inversión traspasados a las Comunidades han crecido entre 1986 y 1990 un 79,9% y se han asignado a las Comunidades Autónomas de

acuerdo con unos criterios acordados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, de carácter fuertemente redistributivo.

- c) Existe una fuerte correlación entre los recursos de inversión por habitante y el grado de desarrollo relativo de la Comunidad en cuestión, lo que corrobora los criterios compensadores con los que estos recursos han sido asignados.
- d) Los fondos para inversión obtenidos por las Comunidades por esta vía han representado en 1990 un 41,2% del total de la inversión real por ellas realizada. Es decir, el carácter condicionado de los mismos nunca ha supuesto una restricción operativa para las decisiones de gasto de las Comunidades.

Coordinación

- a) El fuerte crecimiento de los gastos realizados por las Comunidades Autónomas ha ocasionado elevados y crecientes déficits. En los cuatro años de aplicación definitiva del sistema de financiación, el déficit no financiero total ha sido fuertemente creciente desde 1987, ascendiendo en 1990 a 410,6 miles de millones de pesetas, lo que equivale a un 0,8% del PIB nacional. Esta tendencia contrasta fuertemente con la seguida por la Administración Central y la Seguridad Social, cuyo déficit ha pasado del 3,2% del PIB en 1987 al 2,6% en 1990. Esta circunstancia ocasiona serias dificultades para avanzar en el proceso de convergencia del déficit público total hacia el nivel que tienen los países centrales de la CE.
- b) El crecimiento de la deuda pública autonómica entre 1986 y 1990 está próximo al 200% y sus efectos en términos de cargas financieras se están haciendo sentir fuertemente sobre sus presupuestos.

Sin embargo, a la luz de su funcionamiento se detectaron una serie de problemas e insuficiencias en los siguientes ámbitos:

A) La financiación de la inversión nueva

El problema de la inversión nueva tiene su origen en el método de valoración del coste efectivo de los servicios traspasados aprobado por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en 1981. Según aquel método se dividió el coste global de los servicios en dos grupos o bloques: por un lado, el llamado coste efectivo, expresión que se refería a los gastos de funcionamiento de los servicios, que incluían los gastos corrientes y los de inversión estrictamente necesarios para la conservación del stock de capital de los servicios transferidos; por otro lado, los gastos de inversión nueva, cuyo objetivo era la ampliación del citado stock de capital.

Esa división originó, a su vez, que las fuentes de financiación de los mismos fuesen también diferentes. El coste efectivo se cubrió mediante los mecanismos de financiación básica (Tributos cedidos y participación en los ingresos del Estado), y los gastos de inversión nueva se financiaron a través del Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.). Surgió así el inconveniente de confundir en un sólo instrumento, el F.C.I., dos objetivos: el de financiar la inversión nueva, que no tiene por qué distribuirse de forma compensadora sino más bien de acuerdo con las competencias asumidas; y el de financiar la política regional del Gobierno, que sí debe tener un claro carácter compensador.

En el Acuerdo de 1986 se abordó parcialmente esta cuestión al pasar un 25% del F.C.I. a la financiación incondicionada, pero fue en la nueva Ley del F.C.I. donde se dio el paso definitivo de caracterizar a este instrumento como exclusivamente de política regional y, por tanto, de naturaleza compensadora. Dicha finalidad se consiguió separando del antiguo F.C.I. la llamada Compensación Transitoria y adoptando el compromiso de resolver el problema de la inversión nueva en el marco del sistema para el quinquenio 1992-1996, especificando que se integraría en la financiación incondicionada la compensación transitoria.

B) La dispersión de la financiación per cápita

Una de las críticas más frecuentes al Modelo de financiación de 1986 era la dispersión existente en la financiación per cápita para un mismo nivel competencial. Si bien es cierto que no debe existir una homogeneidad absoluta en términos de financiación per cápita, pues existen otros factores que deben ser tenidos en cuenta, como la superficie de la comunidad, la insularidad, la pobreza relativa o el esfuerzo fiscal realizado, resultaba difícilmente justificable un abanico tan abierto.

C) La nivelación de servicios

Las asignaciones para la nivelación de los servicios es uno de los aspectos a desarrollar de la LOFCA que hasta ahora se venía soslayando y cuya dificultad básica radica en el diseño de un sistema razonable que dé cumplimiento al artículo 15 de la LOFCA. El sistema debería ser coherente con el fin perseguido: intentar asegurar unas dotaciones sociales mínimas para cada Comunidad Autónoma. Obviamente, ello implica saber cómo medir estas dotaciones (lo que no es una mera cuestión de cantidad, sino también de calidad), saber cómo determinar el nivel mínimo aceptable de las mismas y, finalmente, decidir cómo actuar ante las diferencias existentes. Asimismo, también supone determinar si éste es un sistema simplemente aditivo al de la financiación incondicionada o si debe existir una interdependencia entre ambos.

D) La corresponsabilización fiscal

La conveniencia de corresponsabilizar fiscalmente a las CC.AA. era uno de los aspectos de amplio consenso entre los críticos del Sistema de Financiación. La LOFCA establece la posibilidad de que las CC.AA. dispongan de capacidad fiscal propia a través del establecimiento de tributos propios y de recargos sobre los tributos cedidos o susceptibles de cesión, o sobre el impuesto que grava la renta de las personas físicas.

La posibilidad de que las CC.AA. establezcan tributos propios es reducida, debido a la restricción que impone la LOFCA de que aquéllos no recaigan sobre hechos imponibles ya gravados por impuestos estatales o locales. La única innovación a este respecto, durante el quinquenio pasado, ha sido el establecimiento de un conjunto de impuestos sobre el juego del bingo, exceptuando Canarias que, debido a su régimen especial, estableció un impuesto sobre combustibles derivados del petróleo en 1987. Asimismo, las CC.AA. han utilizado su capacidad normativa para elevar las cuotas de las tasas, mientras los recargos sobre impuestos estatales antes mencionados, no han sido utilizados en la medida que hubiese sido posible, debido en gran parte al fracaso de la iniciativa emprendida por la Comunidad de Madrid y la resistencia al posible coste político que podría derivarse de medidas de este tipo, a pesar del reconocimiento de su legalidad por el Tribunal Constitucional.

Por otra parte, a menudo se confunde la corresponsabilización de las autonomías con la cesión de un número mayor de tributos. Corresponsabilidad significa decidir la norma, es decir, subir o bajar el Impuesto. A este respecto, conviene entonces destacar que la reivindicación de algunas CC.AA. sobre la cesión de nuevos tributos va más en la línea de recabar más autonomía que de recabar corresponsabilización fiscal.

E) El endeudamiento de las CC.AA.

La LOFCA reconoce en su artículo 14 la posibilidad de que las CC.AA. se endeuden con el fin de cubrir sus necesidades de tesorería y financiar proyectos de inversión. Sin embargo, el legislador reconoce en esta misma disposición la necesidad de establecer un marco regulador para la utilización por parte de las CC.AA. del recurso al endeudamiento. Así, en el artículo 14.2.b) se establece que el importe total de las anualidades de amortización correspondientes al endeudamiento a largo plazo, por capital e intereses, no exceda del 25% de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma. Este límite tiene como objetivo evitar que alguna Comunidad Autónoma pueda llegar a una situación de insolvencia financiera que ponga en peligro la provisión de bienes públicos de su competencia y que afecte negativamente al crédito del conjunto de las CC.AA. en los mercados financieros.

La experiencia habida durante el último quinquenio permite formular una valoración inicial sobre la eficacia del marco legal regulador del endeudamiento financiero que contiene la LOFCA. Así, entre otros aspectos críticos, se puede afirmar que el indicador básico carga financiera/ingresos corrientes que contempla la LOFCA es excesivamente simple, no refleja siempre de forma adecuada la situación financiera de las CC.AA. y discrimina entre ellas en función del nivel competencial alcanzado por cada una.

F) La coordinación de las Políticas Fiscales de las Administraciones Públicas

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de que exista alguna forma de coordinación entre las actuaciones financieras de las distintas Administraciones Públicas. La coordinación de políticas fiscales es un concepto amplio que abarca tres aspectos:

- a) La coordinación entre los programas de gasto con el objetivo de optimizar la eficacia del mismo.
- b) La coordinación entre las políticas impositivas con el objetivo de evitar distorsiones en la asignación y en la localización territorial de los factores productivos.
- c) La coordinación de las políticas presupuestarias con el fin de regular su impacto macroeconómico conjunto.

Con ser importantes aquellos aspectos de la coordinación de las políticas fiscales que se refieren a la eficiencia del gasto público y a la eliminación de distorsiones impositivas, la experiencia reciente en la instrumentación de la política fiscal en España muestra que es la dimensión macroeconómica aquélla en la que el actual sistema presupuestario presenta las mayores disfunciones. En particular, el esfuerzo de reducción del déficit público realizado por la Administración Central en los últimos años se ha visto parcialmente neutralizado por el comportamiento presupuestario de las Administraciones Territoriales. Como resultado de esta falta de coordinación, la economía española no ha podido avanzar más rápidamente en el proceso de saneamiento de las cuentas de las Administraciones Públicas, lo que pudiera dificultar su plena integración en el nuevo orden económico y monetario europeo. En este sentido, el objetivo de reducción del déficit público, que ha sido una constante de la política económica española en los últimos años, encuentra su fundamento tanto en las restricciones que operan sobre la política económica a corto plazo como en la estrategia de integración europea a medio plazo.

EL ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA EN EL PERIODO 1992-1996: PRINCIPALES CARACTERISTICAS

El proceso de negociación del nuevo marco de financiación Autonómica se abrió en el seno del Consejo de política Fiscal y Financiera el 6 de noviembre de 1991. La estrategia de la negociación se orientó en la línea general de profundizar en el desarrollo de la LOFCA. La valoración que se efectuó fue que esa Ley, de carácter orgánico, fruto de un laborioso y delicado consenso político, no podía ser ignorada. Además, esa Ley, ofrecía un marco muy amplio de actuaciones, muchas de las cuales no habían sido todavía desarrolladas. Asimismo, se constataba que las posiciones de la mayoría de las CC.AA., tenían cabida dentro de la LOFCA. Una segunda cuestión presente era el extremadamente limitado margen financiero existente para 1992. Finalmente, había que tener en cuenta la escasez de tiempo disponible para llegar a un acuerdo, al tratarse de un período muy corto para abordar con garantías algunas cuestiones que, aunque previstas en la LOFCA, son muy complejas y necesitan ser examinadas con mucha profundidad y rigor. Era inevitable que las cuestiones estructurales se abordaran más adelante, en el primer semestre de 1992.

El acuerdo presenta cuatro aspectos fundamentales que desarrollaremos a continuación.

- A) La Nueva Financiación incondicionada.
- B) La Coordinación financiera y presupuestaria.
- C) El nuevo Fondo de Compensación Interterritorial para 1.992.
- D) Los temas a estudio: la nivelación de los servicios públicos fundamentales, la corresponsabilidad fiscal y la financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias.

A) LA NUEVA FINANCIACION INCONDICIONADA

1) Restricción inicial

El nuevo modelo parte de la consideración de una restricción inicial con respecto a la cual comparar los resultados arrojados por el mismo y asegurar la suficiencia financiera de la propuesta. Dicha restricción se obtiene de incorporar a la actual financiación incondicionada las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza y los recursos para los gastos de inversión nueva, que absorben a la compensación transitoria. Ello supone un importante avance en la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas.

El acuerdo de 7 de noviembre de 1986, por el que se aprobó el "Método para la aplicación del sistema de financiación en el quinquenio 1987-1991", recogió el compromiso de ambas Administraciones de proceder a la integración de las subvenciones a la gratuidad de la enseñanza en la financiación incondicionada, una vez concluido el período de implantación de los mecanismos financieros de la LODE.

Implantados ya los citados mecanismos financieros, el actual proceso de revisión del Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas permite proceder a la integración de dichas subvenciones en la participación en los ingresos del Estado, con lo que las Comunidades Autónomas afectadas adquieren una competencia plena en materia de educación, y se da cumplimiento al compromiso establecido en el citado acuerdo de noviembre de 1986.

El acuerdo de 23 de febrero de 1990, por el que se aprobó la reforma del Fondo de Compensación Interterritorial, creó la compensación transitoria como mecanismo provisional para la financiación parcial de los gastos de inversión nueva, y recogió el compromiso de solucionar definitivamente el problema en el contexto de la revisión del sistema para el quinquenio 1992-1996. Hecho que, asimismo, se cumple con el nuevo Acuerdo.

2) Diferencias con el modelo anterior

A pesar de las críticas al anterior modelo en algunos aspectos, como la excesiva dispersión en la financiación per cápita, existía un cierto consenso sobre el mismo que se pensó podría ser aprovechado para, mediante la introducción de las variaciones que se considerasen oportunas, llegar a un acuerdo de amplia base en un tiempo relativamente corto.

El acuerdo anterior dividía las competencias en dos grupos: las que corresponden a lo previsto en el artículo 143 de la Constitución y aquellas específicas de las Comunidades Autónomas que hubieran accedido a la autonomía a través del artículo 151. Para cada grupo de competencias se consideraban una serie de variables en base a las cuales se repartía la financiación entre las distintas Comunidades. En el nuevo sistema se parte de un esquema similar introduciendo las siguientes modificaciones:

- a) Se pasa de una división en dos grupos de competencias a una división en dos grupos de Comunidades, separando las Comunidades del artículo 143 de aquellas que hayan asumido las competencias establecidas en el artículo 151 de la Constitución. La división anterior, según competencias, provenía del criterio histórico de considerar la financiación como heredera del coste efectivo de los servicios tras pasados. En el nuevo enfoque se considera la financiación de las Comunidades Autónomas como algo independiente del pasado y basado en las necesidades que las distintas Comunidades, según sus competencias, pueden tener.

- b) Se incrementa la ponderación de la variable población en línea con la opinión extendida de la existencia de una excesiva dispersión en la financiación per cápita. Para ello, la Población, en virtud de la cual se repartía un 59% de la Financiación de las Competencias del artículo 143, pasa a tener una ponderación del 64% para las comunidades que sólo tienen dichas competencias en el nuevo Acuerdo.

Para las comunidades del artículo 151, cuya ponderación conjunta, de la parte de financiación que recibían por las competencias del artículo 143 y de la que correspondía a las competencias del artículo 151, para la variable población era del 73,75%, se eleva en el actual sistema hasta el 94%.

- c) Introducción de una nueva variable para el reparto de la financiación que se corresponde con la dispersión de la población dentro del territorio de la comunidad. El indicador de medida que se ha elegido para representar esta nueva variable es el número de entidades singulares de la Comunidad Autónoma.

La nueva variable responde a la consideración de que la excesiva dispersión de la población en el territorio, existente en algunas zonas de nuestra geografía como Galicia o Asturias, supone una dificultad para la prestación de los servicios y, por tanto, un encarecimiento de los mismos.

- d) Modificación de la definición de la variable Unidades Administrativas para las Comunidades Insulares. La variable Unidades Administrativas pretende recoger la necesidad, y por tanto el coste, de establecer unos subcentros administrativos dentro de las Comunidades grandes que acerquen los servicios a prestar por la Comunidad a sus ciudadanos. La definición anterior de la variable otorgaba 0,5 puntos por cada Comunidad Autónoma más 0,5 puntos por cada capital de provincia.

En esa nueva definición se trata de recoger la problemática de las Comunidades Insulares obligadas a proporcionar servicios administrativos en cada isla con independencia de que albergue la capitalidad de la provincia. En dicha línea se agrega a la variable, según la definición anterior, una valoración de 0,25 puntos por cada isla con Cabildo o Consejo insular.

- e) Desaparece el tramo de financiación constante de signo negativo que formaba parte de la financiación de las competencias específicas del artículo 151, cuya ausencia de sentido físico hacía de difícil encaje en un sistema que pretende mirar hacia las necesidades y no basarse en consideraciones sobre costes pasados.
- f) Consideración de las variables redistributivas: Pobreza relativa y esfuerzo fiscal de forma conjunta para las 15 Comunidades. En realidad, no se puede decir que esta sea una característica diferencial del nuevo sistema con respecto al anterior. En el anterior sistema ambas variables aparecían en los dos tipos de competencias con ponderaciones diferentes. En el paso al nuevo sistema de división por grupos de Comunidades, en lugar de por grupos de competencias, cualquier planteamiento sería posible. Sin embargo, el planteamiento adoptado de definición de estas varia-

bles de forma común, abre enormes posibilidades, sobre todo a través de la variable esfuerzo fiscal, para poder profundizar en la vía de la corresponsabilidad fiscal.

En efecto, la variable esfuerzo fiscal, definida como la cuota líquida relativa en el IRPF de una Comunidad menos el Valor Añadido Bruto relativo de la misma, puede ser redefinida en términos de cuota líquida en el IRPF de la Comunidad menos la cuota líquida que le correspondería a la misma si ésta fuera proporcional a su Valor Añadido Bruto, simplemente multiplicando por la cuota líquida del conjunto de las 15 Comunidades de régimen común.

La nueva ponderación de la variable redefinida, resultado de dividir la ponderación de la variable primitiva por la cuota líquida del conjunto de las 15 Comunidades, tiene un valor de 0,15. Su aplicación a la nueva variable nos presenta un término para todas las Comunidades que es el resultado de multiplicar 0,15 por la cuota líquida en el IRPF de la Comunidad respectiva. La lectura de este término claramente destaca el 15% de la cuota líquida en el IRPF como un recurso propio integrado en la Financiación de la Comunidad y permite su tratamiento individualizado o segregación, según la fórmula que se adopte en el grupo de trabajo creado para el estudio de la corresponsabilidad fiscal.

3) El nuevo modelo de Financiación Incondicionada de las Comunidades Autónomas

El nuevo modelo de Financiación parte de la división de las Comunidades Autónomas en dos grupos de acuerdo a las competencias asumidas. En los dos grupos, sin embargo, las variables definidas para el reparto son comunes, variando únicamente la ponderación otorgada a las mismas. Dichas variables geodemográficas y redistributivas se describen a continuación:

Variables Geodemográficas

Las variables geodemográficas utilizadas son las siguientes:

- Población, calculada a 1 de julio de 1.988 por el INE.
- Superficie territorial.
- Unidades Administrativas, definidas en función del número de provincias, cabildos o consejos insulares.
- Dispersión, representada por el número de entidades singulares.
- Insularidad, concebida como una variable binaria de valor 1 ó 0 según que la comunidad sea o no insular.

Variables redistributivas

Las variables redistributivas que se utilizan son la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal:

Pobreza relativa (PR).

Esta variable se define como sigue:

$$PR = (\alpha_i - \beta_i) \quad [1]$$

Donde $\alpha_i = N_i/N$ y $\beta_i = VAB_i/VAB$. N_i es la población de la Comunidad i , N la población total de las quince Comunidades de régimen común, VAB_i es el valor añadido bruto al coste de los factores de la Comunidad i y VAB es el valor añadido bruto total de las quince Comunidades.

Para ver mejor las propiedades de esta variable, la expresión [1] puede reescribirse así:

$$PR_i = \alpha_i [1 - (r_i / r)] \quad [2]$$

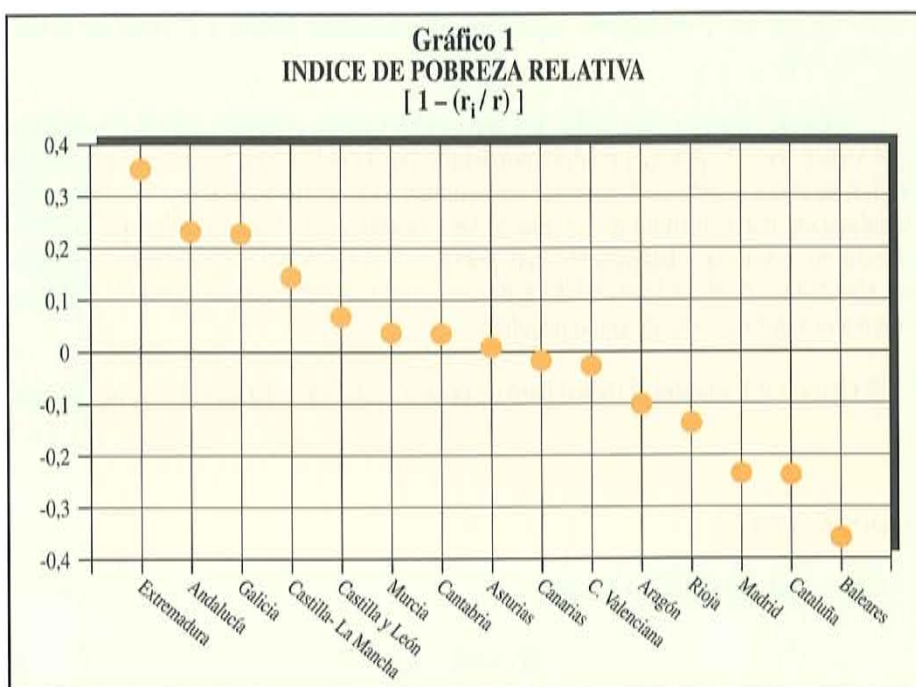
donde r_i es el VAB per cápita de la Comunidad i , y r es el VAB per cápita medio ($r = VAB/N$).

Las propiedades de esta variable, que se deriva directamente de la expresión [2], son las siguientes:

- a) Si una Comunidad i tiene un valor añadido bruto per cápita superior al medio, la variable PR_i es negativa, $PR_i < 0$; si lo tiene inferior al medio, $PR_i > 0$; y si lo tiene igual al medio, $PR_i = 0$. Es decir, la variable es mayor cuando más pobre es la Comunidad en cuestión y toma el valor cero cuando el valor añadido per cápita coincide con la media.
- b) La suma de esta variable para las quince Comunidades es cero. Es decir, se trata de una variable redistributiva que traslada recursos desde las Comunidades más ricas a las más pobres.

El Cuadro 1 muestra, por una parte, el componente $[1 - (r_i/r)]$ de la expresión [2] y, por la otra, la variable completa $\alpha_i [1 - (r_i/r)]$ o, lo que es lo mismo $(\alpha_i - \beta_i)$. El primer componente es un índice puro de pobreza relativa y, por tanto, ordena a las Comunidades perfectamente según esta dimensión. Según este criterio, Extremadura es la Comunidad más pobre y Baleares la más rica; asimismo, y con datos correspondientes a 1988, Extremadura, Andalucía, Galicia, las dos Castillas, Murcia, Cantabria

Gráfico 1
INDICE DE POBREZA RELATIVA
[1 - (r_i / r)]



Cuadro 1.
POBREZA RELATIVA

Comunidades Autónomas	[1-(r _i /r)]	(α _i -β _i) =α _i [1-(r _i /r)]
Extremadura	0,3511	0,0110
Andalucía	0,2307	0,0439
Galicia	0,2271	0,0177
Castilla-La Mancha	0,1435	0,0068
Castilla y León	0,0676	0,0049
Región de Murcia	0,0367	0,0010
Cantabria	0,0347	0,0005
Principado de Asturias	0,0087	0,0003
Canarias	-0,0173	-0,0007
Comunidad Valenciana	-0,0267	-0,0028
Aragón	-0,1015	-0,0034
La Rioja	-0,1383	-0,0010
Madrid	0,2361	-0,0317
Cataluña	-0,2385	-0,0397
Islas Baleares	-0,3598	-0,0068
TOTAL		0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir del V.A.B. al Coste de los Factores de 1988 (INE) y de la Población 1988 (INE).

y Asturias son las Comunidades españolas relativamente pobres y el resto las relativamente ricas.

La segunda columna del Cuadro V.2 muestra la variable completa que es, simplemente, el índice puro de pobreza relativa ponderado por la población. Esto es así por que la función de esta variable es determinar un volumen total de financiación y éste debe estar estandarizado por la distinta dimensión de las Comunidades. Así se explica que Andalucía, aún no siendo la relativamente más pobre, sea la Comunidad que presenta el valor más alto de la variable pobreza relativa, mientras que Cataluña, aún no siendo la más rica, presenta el valor más alto de signo negativo.

El Gráfico V.1 muestra el índice puro de pobreza relativa ordenado de mayor a menor.

Esfuerzo fiscal (EF)

Esta variable se define como sigue

$$EF_i = (\Phi_i - \beta_i) \quad [3]$$

donde $\Phi_i = IR_i/IR$, IR_i es la cuota líquida del IRPF en la Comunidad i , IR la cuota líquida total del IRPF y β_i ya ha sido definido.

Para ver las propiedades de esta variable, la expresión [3] puede reescribirse así

$$EF_i = \beta_i [(p_i/p) - 1] \quad [4]$$

donde p_i es la presión fiscal por IRPF en la Comunidad i , $p_i = IR_i/VAB_i$, y p es la presión fiscal media.

Las dos propiedades de esta variable se derivan fácilmente de [4]:

- a) Si en la Comunidad i , la presión fiscal por IRPF es mayor que la media, la variable PF_i es positiva, $PF_i > 0$. Por contra, si su presión fiscal es menor que la media, $PF_i < 0$. Si es igual a la media, $PF_i = 0$.
- b) La suma de esta variable para las quince Comunidades es cero. Es decir, se trata de una variable que redistribuye recursos desde las Comunidades con menor presión fiscal relativa a las de mayor presión fiscal relativa.

El cuadro V.2 muestra el valor de esta variable para las quince Comunidades. Como en el caso del índice de pobreza relativa, la primera columna del cuadro presenta el índice

puro de esfuerzo fiscal $[(p_i/p) - 1]$, mientras que la segunda columna presenta la variable completa $(\Phi_i - \beta_i)$ o, lo que es lo mismo, el índice puro ponderado por el valor añadido relativo de la Comunidad en cuestión.

La primera columna del cuadro muestra que el mayor esfuerzo fiscal se realiza en Madrid. A mucha distancia le sigue Cataluña, con un índice casi cinco veces menor. Por otra parte, Castilla La Mancha, Extremadura y la Región de Murcia son, con índices muy parecidos, las Comunidades con un menor esfuerzo fiscal relativo.

Al ponderar por el valor añadido relativo, segunda columna del cuadro, Madrid continúa siendo la Comunidad de más alto valor de la variable, mientras que Andalucía y la Comunidad Valenciana presentan el valor superior de signo negativo.

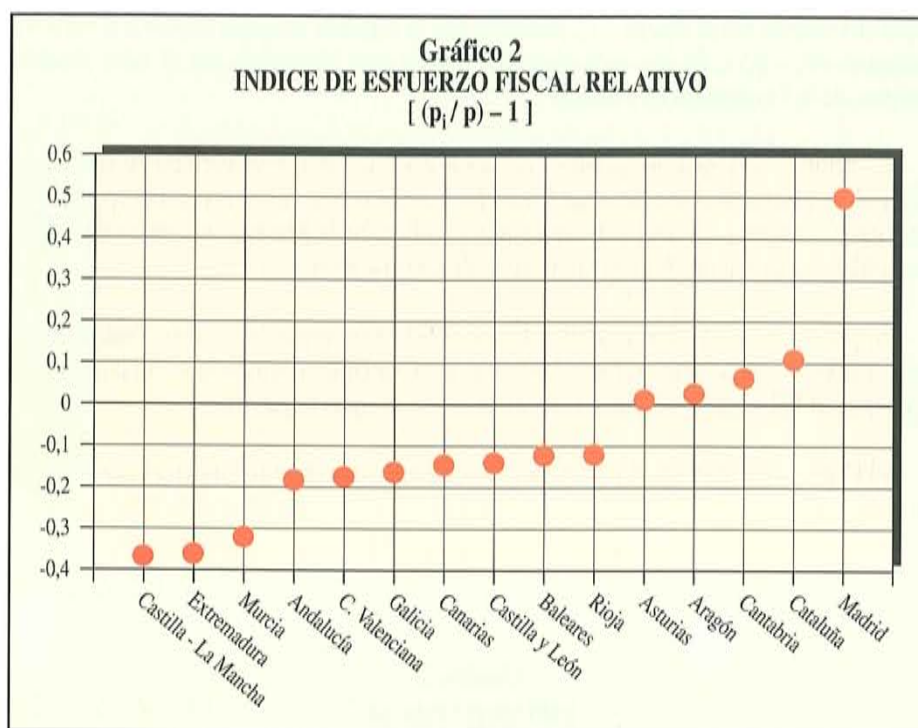
El Gráfico V.2 muestra el índice puro de esfuerzo fiscal relativo ordenado de menor a mayor.

Cuadro 2.
ESFUERZO FISCAL

Comunidades Autónomas	$[(P_i/P)-1]$	$(\Phi_i - \beta_i)$ $= \beta_i [(P_i/P)-1]$
Extremadura	-0,3628	-0,0073
Andalucía	-0,1849	-0,0270
Galicia	-0,1652	-0,0100
Castilla-La Mancha	-0,3686	-0,0150
Castilla y León	-0,1415	-0,0096
Región de Murcia	-0,3216	-0,0087
Cantabria	0,0622	0,0009
Principado de Asturias	0,0097	0,0003
Canarias	-0,1465	-0,0061
Comunidad Valenciana	-0,1765	-0,0190
Aragón	0,0251	0,0009
La Rioja	-0,1224	-0,0010
Madrid	0,4983	0,0827
Cataluña	0,1070	0,0221
Islas Baleares	-0,1236	-0,0032
TOTAL		0,0000

Fuente: Elaboración propia a partir de la Cuota Líquida del IRPF de 1988 (D.G.I.T.) y del V.A.B. al Coste de los Factores de 1988 (INE).

Gráfico 2
INDICE DE ESFUERZO FISCAL RELATIVO
 $[(p_i/p) - 1]$



Ponderaciones

Las ponderaciones de las variables en ambos grupos de comunidades son las siguientes:

Para el Grupo de Comunidades Autónomas del artículo 143:

Variables distributivas:

	%
Población	64,0
Superficie	16,6
Dispersión	2,0
Insularidad	0,4
Unidades Administrativas	17,0
SUMA	100,0

Variables redistributivas:

Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

Para el Grupo de Comunidades Autónomas del artículo 151:

Variables distributivas:

	%
Población	94,0
Superficie	3,5
Dispersión	0,6
Insularidad	1,5
Unidades Administrativas	0,4
SUMA	100,0

Variables redistributivas:

Pobreza relativa	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82

4) Ajustes

Los resultados obtenidos de la aplicación del modelo presentan variaciones respecto de la restricción inicial que, incluso, podrían ser calificados en algunos casos de espectaculares. La envergadura de las modificaciones emprendidas, que aunque reducidas en número resultan ambiciosas en su aplicación, obliga a pensar en la necesidad de diferir su virtualidad completa en sucesivos períodos y modular en el presente los resultados obtenidos de modo que las tensiones que aparezcan no resulten excesivas y rompan todo el entramado de la negociación. Para ello se han introducido una serie de límites que podrían resumirse de la siguiente forma:

- Ninguna Comunidad podrá crecer más del doble que su grupo.
- Ninguna Comunidad podrá crecer menos de la cuarta parte de su grupo.
- La Comunidad Autónoma que esté situada según el orden de financiación per cápita creciente más de tres puestos por detrás del lugar que ocupe por orden de mayor a menor pobreza estará exenta de respetar el límite superior.
- La Comunidad Autónoma cuya financiación por habitante sea inferior a la media de su grupo no podrá sufrir un incremento de su financiación inferior al 85% del incremento medio de su grupo.
- La Comunidad Autónoma cuya renta por habitante esté por debajo del 70 por ciento de la renta por habitante media nacional no podrá experimentar un incremento de su financiación inferior al experimentado por su grupo.

Cuadro 3.
SIMULACION PARA COMUNIDADES SIN COMPETENCIAS EN EDUCACION
EN EL EJERCICIO DE 1992. FINANCIACION TOTAL

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	ACTUAL (1)	NUEVA (2)	DIFERENCIA (%)	
			(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
EXTREMADURA	36.832,7	40.124,5	3.291,7	8,94
CASTILLA-LA MANCHA	54.553,3	59.125,1	4.571,8	8,38
CASTILLA Y LEON	88.783,1	90.766,7	1.983,6	2,23
MURCIA	16.762,0	22.404,7	5.642,8	33,66
CANTABRIA	13.875,5	15.232,1	1.356,6	9,78
ASTURIAS	24.569,7	28.961,3	4.391,6	17,87
ARAGON	39.332,3	40.211,1	878,8	2,23
LA RIOJA	8.902,4	9.101,3	198,9	2,23
MADRID	88.657,7	98.412,4	9.754,7	11,00
BALEARES	13.418,1	15.816,4	2.398,3	17,87
TOTAL	385.686,6	420.155,5	34.468,9	8,94

FINANCIACION TOTAL POR HABITANTE

(Pesetas)

Comunidades Autónomas	ACTUAL (1)	NUEVA (2)	DIFERENCIA (%)	
			(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
EXTREMADURA	32.756,4	35.683,8	2.927,4	8,94
CASTILLA-LA MANCHA	31.888,1	34.560,5	2.672,4	8,38
CASTILLA Y LEON	33.725,5	34.479,0	753,5	2,23
MURCIA	16.509,2	22.066,8	5.557,7	33,66
CANTABRIA	26.338,1	28.913,1	2.575,0	9,78
ASTURIAS	21.708,5	25.588,7	3.880,2	17,87
ARAGON	32.301,1	33.022,7	721,7	2,23
LA RIOJA	34.083,3	34.844,8	761,5	2,23
MADRID	18.312,1	20.326,9	2.014,8	11,00
BALEARES	19.748,4	23.278,2	3.529,8	17,87
MEDIA	25.472,2	27.748,6	2.276,5	8,94
DESVIACION EST.	26,2	20,5	-5,8	

Ponderaciones:

Variable distributivas

Población	64,00%
Superficie	16,00%
Unidades ad.	17,00%
Dispersión	2,00%
Insularidad	0,40%

Variables redistributivas

Pobreza relativa	2,70%
Esfuerzo fiscal	1,82%

Cuadro 4.
SIMULACION PARA COMUNIDADES CON COMPETENCIAS EN EDUCACION
EN EL EJERCICIO DE 1992.

FINANCIACION TOTAL

(Millones de pesetas)

Comunidades Autónomas	ACTUAL (1)	NUEVA (2)	DIFERENCIA (%)	
			(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
ANDALUCIA	465.723,0	487.699,8	21.976,8	4,72
GALICIA	195.721,4	205.240,5	9.519,2	4,86
CANARIAS	117.582,4	119.147,0	1.564,6	1,33
VALENCIA	214.347,4	237.164,6	22.817,2	10,64
CATALUÑA	376.473,4	393.505,5	17.032,1	4,52
TOTAL	1.369.847,6	1.442.757,5	72.909,8	5,32

FINANCIACION POR HABITANTE

(Pesetas)

Comunidades Autónomas	ACTUAL (1)	NUEVA (2)	DIFERENCIA (%)	
			(3)=(2)-(1)	(4)=(3)/(1)
ANDALUCIA	67.977,3	71.185,1	3.207,8	4,72
GALICIA	69.592,1	72.976,8	3.384,7	4,86
CANARIAS	80.145,8	81.212,2	1.066,4	1,33
VALENCIA	56.820,5	62.869,1	6.048,5	10,64
CATALUÑA	62.800,6	65.614,8	2.814,2	4,52
MEDIA	65.550,0	69.038,8	3.488,9	5,32
DESVIACION EST.	11,8	9,2	-2,6	
DESV. SIN CANARIAS	7,7	6,0	-1,8	

Ponderaciones:

Variable distributivas

Población	94,00%
Superficie	3,50%
Unidades ad.	0,40%
Dispersión	0,60%
Insularidad	1,50%

Variables redistributivas

Pobreza relativa	2,70%
Esfuerzo fiscal	1,82%

Como resultado de la aplicación de las nuevas variables y los ajustes mencionados, los cuadros 3 y 4 reflejan la distribución resultante para 1992, distinguiendo entre los dos grupos de CC.AA. considerados. Dichos cuadros permiten observar, asimismo, las diferencias resultantes de la aplicación de ambos sistemas (el vigente hasta la actualidad y el nuevo).

5) Coste para el Estado

La Financiación fuera Fondo asciende a 1.862,9 miles de millones de pesetas (1.442.757,5 millones de pesetas corresponden a las Comunidades del artículo 151 y 420.155,5 a las Comunidades del artículo 143). El coste para el Estado es de 107.378,7 millones de pesetas (de 1990), cantidad en la que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, después de examinar distintas alternativas, ha evaluado los recursos adicionales necesarios para financiar la inversión nueva. Estos recursos adicionales se distribuyen a tenor de 72.909,8 millones de pesetas para las Comunidades del artículo 151 y 34.468,9 millones para las Comunidades Autónomas del artículo 143.

Los recursos adicionales se incorporan gradualmente a la financiación incondicionada por terceras partes en los tres primeros años, a fin de compatibilizar dicho incremento con las disponibilidades reales de la Hacienda Estatal. Ello supone reducir el coste esperado del acuerdo desde 107.378,7 millones de pesetas (de 1990) a 105.062,3 millones de pesetas (de 1992).

La repercusión del Acuerdo en el Presupuesto de 1992 se sitúa alrededor de 65.000 millones de pesetas, al haber integrado en la base las aportaciones correspondientes a la gratuidad de enseñanza y la compensación transitoria.

6) Determinación del porcentaje de participación

La aplicación de los criterios de distribución del volumen total de recursos, y, en su caso, de las reglas de modulación previstas, determinan la financiación fuera fondo inicial que correspondería a cada Comunidad.

La parte de dicha financiación incondicionada que cada Comunidad debe obtener por participación en ingresos, según lo establecido en el artículo 13 de la LOFCA, se obtiene substrayendo de dicha cantidad inicial las siguientes partidas:

- a) La financiación correspondiente a servicios todavía no transferidos, pero que han sido incluidos en el volumen global de recursos inicialmente considerados a efectos de homogeneizar los techos competenciales de las Comunidades Autónomas.

- b) La cantidad fijada como objetivo de recaudación de tributos cedidos y tasas afectas a los servicios.

A la diferencia así obtenida se adiciona el coste de aquellos servicios no incluidos inicialmente en el reparto total, por ser competencia singular de alguna Comunidad Autónoma. El resultado de estas operaciones determina la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma por participación en Ingresos del Estado.

El porcentaje de participación se obtiene del cociente entre la financiación inicial de cada Comunidad Autónoma y los ingresos tributarios del Estado en 1990. Este cociente constituye el porcentaje definitivo de participación que será efectivo a partir de 1992. El porcentaje de participación será de carácter fijo durante el quinquenio y se revisará en los supuestos previstos en el artículo 13.tres.d) de la LOFCA.

7) Reglas de evolución

La Participación en los Ingresos del Estado evoluciona, como en el quinquenio anterior, según la marcha de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente (ITAE). Este concepto engloba los ingresos del Estado para impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE) a los que hay que añadir las cotizaciones a la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo.

El criterio de evolución añade, por una parte, un techo máximo igual al crecimiento del PIB y, por otra, una garantía operativa de que, en ningún caso, la financiación autonómica crecerá por debajo del crecimiento de los gastos equivalentes en la Administración Central.

Por gastos equivalentes se entiende los gastos de personal, compra de bienes y servicios e inversiones reales realizadas por aquellos departamentos del Estado y por aquellos Organismos Autónomos que hayan efectuado transferencias significativas a las CC.AA.

El Acuerdo prevé la revisión de los criterios de evolución si se producen cambios sustanciales en la situación competencial relativa existente en 1 de enero de 1992, en especial respecto a las competencias de Educación.

B) LA COORDINACION PRESUPUESTARIA Y FINANCIERA

El acuerdo no se limita a establecer el método de reparto de la financiación sino que incorpora normas de coordinación presupuestaria y financiera de especial importancia.

En primer lugar, la Administración Central y las Comunidades Autónomas acuerdan remitir, con periodicidad semestral, a la Secretaría del Consejo de Política Fiscal y Financiera, la información económica, financiera y presupuestaria necesaria para el mejor cumplimiento de sus funciones. Para que la información sea útil, ésta debe ser homogénea en contenido y estructura y, por tanto, los estados deben ser susceptibles de comparación. A estos efectos se crea un Grupo de Trabajo con el mandato de consensuar la estructura y definiciones de los necesarios estados de información contable.

La coordinación presupuestaria –cuyo principal objetivo es la necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CE– se concreta en el cumplimiento por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas del Escenario de Consolidación Presupuestaria. El Consejo de Política Fiscal y Financiera revisará anualmente el cumplimiento de este Escenario y adoptará las medidas oportunas para asegurar la consecución de los objetivos previstos en el mismo. Este escenario se adaptará en cada momento al marco competencial vigente.

Se establece también un sistema de consulta para las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos. La Administración Tributaria del Estado deberá acompañar a todo proyecto de Ley que suponga, a juicio del Consejo de Política Fiscal y Financiera, una modificación sustancial de la normativa tributaria de los tributos cedidos y que afecte a su rendimiento, incrementándolo o reduciéndolo, una memoria económica que incluya la territorialización del previsible efecto recaudatorio, cuando éste sea directamente cuantificable. Esta medida coadyuvará a establecer los supuestos en los que el porcentaje de participación pueda ser objeto de revisión.

La armonización financiera se plasma en la presentación al Gobierno, por cada Comunidad Autónoma, de un Programa Anual de Endeudamiento interior y exterior coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria. Este programa, una vez consensuado entre el Gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado de todas las operaciones que concierten dentro de la cobertura de dicho Programa y que precisen de la citada autorización. En el transcurso de su ejecución, cada Comunidad Autónoma podrá introducir las modificaciones que estime convenientes presentando una nueva propuesta al Gobierno.

El Gobierno –cuando surjan circunstancias excepcionales que impliquen dificultades para el desarrollo de la política financiera del Tesoro– podrá suspender cautelarmente su aplicación.

Finalmente, se introducen normas para garantizar el automatismo en las transferencias de fondos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

C) EL NUEVO FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL PARA 1992

La solidaridad en el sistema de financiación se refuerza al elevar el porcentaje determinante de la cuantía del FCI, del 30% hasta el 35% de la inversión del Estado. Además, se fija el volumen del FCI de 1992 en 128.844,9 millones de pesetas que supone una aportación adicional del 21.353 millones de pesetas con el objetivo de favorecer a las regiones relativamente más pobres del territorio español.

D) TEMAS A ESTUDIO

a) Fondo para Nivelación de los servicios públicos fundamentales

El Acuerdo crea un grupo de trabajo para que defina y valore los servicios fundamentales a las que se refiere al artículo 15 de la LOFCA, y emita su informe sobre la posibilidad de aplicación de este fondo antes del día 30 de Junio de 1992. Los mecanismos financieros que se establezcan, en su caso, entrarán en vigor el 1 de Enero de 1993.

b) Financiación de los gastos de las prestaciones sanitarias

El acuerdo prevé asimismo la creación de un grupo de trabajo que examine las disfunciones que los procesos de presupuestación y liquidación de los gastos de las prestaciones sanitarias introducen en la financiación de las Comunidades Autónomas y proponga las medidas correctoras adecuadas antes del 30 de Junio de 1992.

c) La corresponsabilidad fiscal

Una vez incluido en el nuevo modelo de financiación una variable que permita el encaje natural de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas con el Estado, se crea un grupo de trabajo que examine las posibilidades de la LOFCA en este aspecto. Este grupo deberá emitir antes del 30 de junio de 1992 sus conclusiones.

CONCLUSION

El principal reto del sistema de financiación establecido para el próximo quinquenio ha consistido en encontrar una aplicación de los criterios de la LOFCA que, garantizando como mínimo los recursos que cada Comunidad Autónoma venía recibiendo, estableciese

un adecuado abanico en la financiación "per capita" a igualdad de niveles competenciales y tuviera un coste asumible para el Estado.

El método para la aplicación del sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas en el quinquenio 1992-1996 incorpora avances en la autonomía de gestión de las Comunidades Autónomas. En virtud de ello, se incrementa la financiación incondicionada mediante la incorporación a la misma de las subvenciones a la gratuidad de la Enseñanza y de recursos para los gastos de Inversión Nueva, que absorben la Compensación Transitoria.

El reparto de los recursos financieros incondicionados, que ascienden a 1.862.913 millones de pesetas de 1990 (1.442.757,5 millones de pesetas corresponden a las Comunidades del artículo 151 y 420.155,5 a las Comunidades del artículo 143), se realiza de acuerdo con dos bloques de variables: un primer bloque compuesto por variables geodemográficas: población, superficie, unidades administrativas, dispersión y, en su caso, la insularidad, y un segundo bloque compuesto por dos variables de naturaleza redistributiva (suma cero) que miden la pobreza relativa y el esfuerzo fiscal.

La financiación evoluciona, como en el quinquenio anterior, según la marcha de los Ingresos Tributarios Ajustados Estructuralmente. Este concepto engloba los ingresos del Estado por Impuestos directos e indirectos (excluidos los tributos susceptibles de cesión y los ingresos que constituyen recursos de la CEE) a los que hay que añadir las cotizaciones a la Seguridad Social y las cotizaciones al desempleo.

El criterio de evolución añade, por una parte, un techo máximo igual al crecimiento del PIB y, por otra, una garantía operativa de que, en ningún caso, la financiación autonómica crecerá por debajo del crecimiento de los gastos equivalentes en la Administración Central.

El coste para el Estado asciende a 107.378,7 millones de pesetas (de 1990), cantidad en la que el Consejo de Política Fiscal y Financiera, después de examinar distintas alternativas, ha evaluado los recursos adicionales necesarios para financiar la Inversión Nueva. Estos recursos adicionales se distribuyen a tenor de 72.909,8 millones de pesetas para las Comunidades Autónomas del artículo 151 y 34.468,9 millones para las Comunidades Autónomas del artículo 143.

Los recursos adicionales se incorporan gradualmente a la financiación incondicionada por terceras partes en los tres primeros años, a fin de compatibilizar dicho incremento con las disponibilidades reales de la Hacienda estatal.

Además, el Estado aporta 21.353 millones de pesetas adicionales al Fondo de Compensación Interterritorial de 1992 para situarlo en 128.845 millones de pesetas, con el objeto de favorecer a las regiones menos desarrolladas del territorio español.

El Acuerdo no se limita a establecer el Método de reparto de la financiación sino que incorpora normas de coordinación presupuestaria y financiera. La coordinación presupuestaria –cuyo principal objetivo es la necesidad de una mayor convergencia fiscal en el ámbito de la CEE– se concreta en el cumplimiento por parte de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas del Escenario de Consolidación Presupuestaria. También se establece un sistema de consulta para las leyes estatales reguladoras de los tributos cedidos.

La armonización financiera se plasma en la presentación al Gobierno, por cada Comunidad, de un Programa Anual de Endeudamiento, tanto interior como exterior, coherente con el Escenario de Consolidación Presupuestaria. Este Programa, una vez consensuado entre el gobierno y la Comunidad Autónoma respectiva, implicará la autorización automática por parte del Estado de todas las operaciones que se concierten dentro de su cobertura y que precisen de la citada autorización. Asimismo, se regula el automatismo en las transferencias de fondos entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas.

Tras el Acuerdo alcanzado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que se han abordado frontalmente algunos de los problemas detectados en el período anterior, se ha demostrado que se puede abrir una nueva era en las relaciones entre Administración Central y las Comunidades Autónomas de cooperación y de coordinación.

