

### **3. Las acciones estructurales comunitarias en España y sus comunidades autónomas. Período 2000-2006**

*Laureano Lázaro Araujo* (coord.)

Comisión Europea (Representación en España). Madrid, 2002. 612 páginas.

ISBN: 92-894-54-98-9

Con la aprobación del Acta Única Europea en 1986, la política de cohesión se convirtió en uno de los pilares de la construcción comunitaria y los recursos estructurales que la financian a través de la Categoría 2 del presupuesto comunitario pasaron a ser —después de la PAC— la segunda partida del mismo en importancia financiera. Así, según las Perspectivas Financieras 2000-2006 establecidas en el Consejo de Berlín en 1999 dichos recursos—que incluyen tanto a los Fondos Estructurales como al Fondo de Cohesión—llegarán a representar en 2004 el 36% del total del presupuesto de la Unión y supondrán, en el conjunto del período, un montante de unos 242.000 millones de euros de 1999 (213.000 millones a aplicar en los actuales QUINCE y el resto en los actuales países candidatos en concepto de pre-adhesión y de ampliación a partir del año 2004).

La política de cohesión, que ha venido siendo hasta ahora esencialmente una política regional, ha venido pues ocupando en los últimos quince años un papel especialmente destacado entre las políticas de la Unión. España y sus regiones han sido a lo largo de ese tiempo unos destacados beneficiarios de la misma.

El que esto último sea suficientemente conocido por la opinión pública no significa, sin embargo, que se conozcan sus razones, ni los criterios a que responde la aplicación de dichos recursos estructurales en nuestro país, ni como se benefician las diversas Administraciones y regiones españolas de los mismos y, tampoco, a que finalidades concretas, dentro de la política regional que desarrollan, se dedican estos fondos comunitarios.

La razón no es otra que la relativa complejidad de los procedimientos establecidos a nivel comunitario y nacional respecto a la instrumentación de los recursos estructurales. Por ello, salvo en el caso de los investigadores especializados en ese ámbito y en el de los responsables de su gestión en las distintas Administraciones españolas implicadas, existe un desconocimiento bastante general de la lógica que guía la aplicación en España de la política regional comunitaria. A su vez, como veremos más adelante, ello impide que hoy exista un suficiente conocimiento, a nivel ciudadano e, incluso, entre los principales medios de comunicación, de las repercusiones que puedan tener, en el futuro, los posibles cambios en que la formulación de esta política puedan producirse y su incidencia sobre las diferentes regiones españolas.

El libro «Las acciones estructurales en España y sus Comunidades Autónomas: Período 2000-2006», editado por la Representación en España de la Comisión Europea y coordinado por Laureano Lázaro Araujo, viene, en algún modo, a cubrir esas lagunas.

Tratándose de una publicación institucional el libro tiene, lógicamente, un carácter predominantemente descriptivo que, por otra parte, es probablemente el que mejor

conviene a la finalidad perseguida con el mismo. En ese sentido, tanto en su plan de construcción como en sus concreciones, está concebido para ofrecer una visión y un conocimiento integral y completo de cómo se aplican los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión en España. Una visión poco habitual en los trabajos existentes sobre esta temática y un conocimiento poco extendido incluso entre los especialistas que la abordan a partir de aproximaciones de carácter más analítico que se realizan sobre las cualquiera de las numerosas parcelas de la misma. Especialmente, por tratarse de un interesante objeto de estudio, de sus repercusiones en la dinámica económica de las regiones españolas.

Esa visión de conjunto es la que ofrece el primer volumen de la obra. En el mismo a partir de un compendio breve sobre la regulación del funcionamiento de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006 según lo establecido en los Reglamentos Comunitarios actualmente en vigor, se puede encontrar una descripción, sintética pero con el detalle suficiente para ofrecer un conocimiento preciso de todos los aspectos cuantitativa y cualitativamente relevantes, de las cuestiones siguientes:

- El contenido de los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de 30 y 31 de mayo de 1999, respecto al tratamiento otorgado a los Fondos Estructurales Europeos y al Fondo de Cohesión en las Perspectivas Financieras del presupuesto comunitario para el período 2000-2006.
- Los criterios que se utilizaron para el reparto de recursos entre los diferentes estados-miembros y la distribución resultante en cada uno de los Objetivos y finalidades de los Fondos Estructurales. Precisamente, es el conocimiento de esos criterios el que permite comprender la razón de que España siga siendo en el actual período el principal país receptor de esos recursos y absorba más de una cuarta parte del total de los mismos (incluyendo los correspondientes al Fondo de Cohesión).
- La comparación entre los Fondos Estructurales asignados a España para el período 2000-2006 y los percibidos por nuestro país en los periodos precedentes distinguiendo, además, los aplicables a cada uno de los Objetivos (Objetivos n.º 1, n.º 2, n.º 3 e Iniciativas Comunitarias) de los mismos y a los distintos tipos de Fondos (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP).
- La programación específica de la aplicación de los Fondos Estructurales realizada por las Administraciones españolas en cada uno de los Objetivos. Así, para cada uno de ellos, se reflejan los criterios de distribución utilizados para el reparto de recursos entre las distintas Administraciones españolas (AGE, Administraciones Autonómicas y Corporaciones Locales) que van a utilizar los recursos para cofinanciar sus políticas de gasto, los criterios aplicados para la distribución entre regiones de dichos recursos, y las finalidades o prioridades de gasto a las que, en cada región o zona beneficiaria, va a dedicar cada Administración los recursos que les corresponde gestionar.
- Las principales conclusiones de la Comisión Europea respecto a la contribución que los recursos estructurales representan para la convergencia real de España y sus regiones con los niveles medios comunitarios. También se recogen, de forma sucinta, una serie de consideraciones sobre una cuestión muy importante,

a la que nos referimos más adelante, como son las perspectivas sobre el futuro de la política regional comunitaria en una Unión ampliada y sus eventuales repercusiones sobre España.

El segundo volumen de la obra, presenta un interés particular para todos aquellos que deseen conocer con el máximo grado de detalle el como se aplican, en cada una de las CC.AA., españolas, los recursos estructurales procedentes del presupuesto comunitario. Se dedica así un apartado monográfico a cada una de ellas en el cuál, tras una descripción de las características principales de su problemática socioeconómica, se describen minuciosamente las características y finalidades de los diferentes programas cofinanciados con los Fondos Estructurales que pueden concurrir en la región, así como la concreción en la misma de las Iniciativas Comunitarias que en ella son de aplicación (URBAN, INTERREG, EQUAL, LEADER).

En cualquier caso, el libro por su contenido y momento de aparición es un instrumento muy útil para encuadrar adecuadamente el debate en curso sobre el futuro de estos Fondos y de la política regional comunitaria después de la próxima ampliación. Sobretudo, en lo que se refiere a las consecuencias que para España y sus regiones se pueden derivar de las decisiones que, en el curso de los próximos años, se adopten al respecto por parte del Consejo y del Parlamento europeo.

En efecto, si de lo expuesto en el libro se retienen determinados hechos y cifras, se desprende que dichas decisiones resultan cruciales. Tanto desde el punto de vista del futuro desarrollo económico de nuestras regiones como, aunque son aspectos interrelacionados, de las futuras necesidades financieras y capacidad inversora de las Administraciones españolas. Baste al respecto recordar cuestiones como las siguientes:

- Los 56.205 millones de euros (de 1999) a percibir por España entre 2000 y 2006 en concepto de Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión se estima que equivaldrán al 1,3% del PIB de España en el conjunto de ese periodo.
- La contribución de estos recursos es crucial para mantener el saldo neto que nuestro país mantiene con la Unión. Un saldo que se mueve, en los últimos años y en término medio, en el entorno del 1% del PIB español. Dicha contribución resulta, por lo tanto, de una gran trascendencia para hacer compatible el mantenimiento de un volumen de inversión pública como el aplicado en los últimos años con el cumplimiento de los objetivos de déficit público establecidos en la vigente Ley de estabilidad presupuestaria.
- Los recursos estructurales suponen, como se desprende de lo anterior, una fuente de financiación de extraordinaria importancia para las Administraciones españolas. Especialmente, por representar recursos financieros adicionales sin contrapartida y no contemplados en el sistema de financiación autonómica, para las Administraciones Autonómicas. Téngase en cuenta, como se refleja en el libro que reseñamos, que aproximadamente el 39% de los Fondos Estructurales que percibirá España a lo largo del período 2000-2006 serán gestionados por las Administraciones Autonómicas españolas y, por lo tanto, constituyen una fuente de financiación muy importante para las mismas. Especialmente y de manera destacada para aquellas cuyo territorio es elegible en virtud del Objeto-

tivo n.º 1 de los Fondos Estructurales Europeos. En estas CC.AA., esos recursos comunitarios vienen a representar, según los casos, entre el 40% y el 50% del total del gasto que en sus presupuestos se recogen en los Capítulos VI (Inversiones reales), VII (Transferencias de Capital) y IV (Transferencias Corrientes).

De lo anterior parece resultar evidente, por lo tanto, la enorme importancia que los recursos estructurales revisten para las políticas de gasto que nuestras Administraciones, especialmente las Autonómicas, realizan en los ámbitos más relacionados con las políticas regionales más vinculadas a la promoción de los factores realmente decisivos para su desarrollo socioeconómico y para su potencial de convergencia real en el seno de la UE. También, como es lógico, resulta evidente la importancia y repercusiones que, desde ese punto de vista, puede revestir la disminución de los recursos estructurales que percibe España. Importancia y repercusiones tanto mayores cuanto mayor sea la dimensión real de la reducción en los recursos estructurales comunitarios a percibir en el futuro.

Precisamente, es en estos aspectos en los que cobra mayor relevancia el debate sobre el futuro de la política regional comunitaria y las repercusiones sobre nuestro país de las decisiones que se tomen en relación al periodo que se inicia en 2007. Es decir, cuando se haya producido la integración de diez nuevos miembros y, posiblemente, sea inminente la de otros dos (Bulgaria y Rumania).

La reflexión sobre esta cuestión debe partir de una primera constatación que debe tenerse muy presente. Esa constatación es que, incluso en la hipótesis de no existir ampliación, España no podría mantener en los términos actuales su situación como beneficiaria de los recursos estructurales dedicados a la política regional comunitaria. La razón, obvia, es que ya en la actualidad hay ciertas regiones españolas que, dado su proceso de convergencia real con los niveles medios comunitarios en renta per-cápita, no cumplen los criterios para resultar beneficiables por el Objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales. Dado que dicho Objetivo n.º 1 concentra una parte sustancial del total de los Fondos Estructurales, ese hecho y el que las regiones españolas en esa situación (Comunidad Valenciana, Castilla y León y Canarias) representan una parte bastante importante del total de población españolas beneficiada por ese Objetivo, ello no puede sino traducirse en una reducción relativamente significativa de los recursos estructurales comunitarios a percibir por nuestro país.

En cualquier caso, la reducción de recursos a percibir por España derivada de ese hecho, sería poco relevante en relación a las posibles consecuencias derivadas de la futura ampliación. En efecto, dada la situación socioeconómica de los países que se van a integrar próximamente, es evidente que los mismos van a ser unos importantísimos perceptores de recursos. Ello significa que, incluso en la hipótesis de que los recursos que perciban estos países no superen el actual techo del 4% de sus respectivos PIB<sub>s</sub> establecido en los vigentes Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales, los recursos a aplicar en los actuales QUINCE estados-miembros se verán sustancialmente mermados salvo en la hipótesis de un crecimiento muy significativo del esfuerzo financiero que la UE dedique, a partir del año 2007, a la política regional comunitaria. Lógicamente, si dicho incremento no se produce, la reducción de recursos a aplicar en los actuales QUINCE respecto al periodo actual, repercutirá signifi-

cativamente sobre España por tratarse del país, de los actuales estados-miembros, cuya participación en esos recursos es más alta.

El debate en curso sobre el futuro de la política regional comunitaria después de 2007 parece indicar que las negociaciones, a iniciar formalmente en 2004 una vez que la Comisión haya presentado sus propuestas al Consejo y al Parlamento Europeo, van a ser enconadas y difíciles.

Para entender este último extremo, conviene tener presente que, con independencia de las reformas que puedan acordarse respecto a la formulación, prioridades y procedimientos de regulación de política de cohesión comunitaria a partir de 2007, hay dos cuestiones que resultan claves desde el punto de vista de sus repercusiones sobre España. Esas cuestiones, absolutamente entrelazadas, son el tamaño global del presupuesto comunitario y la parte del mismo que se dedique a la política de cohesión y, en consecuencia, a los recursos estructurales. Es decir, cuestiones que remiten a la voluntad de la Unión en avanzar en mayor o en menor medida en la construcción comunitaria a través de un presupuesto que le permita desarrollar políticas activas suficientemente dotadas financieramente y, dentro de ellas, la prioridad que otorgue a perseverar en el objetivo de la cohesión económica y social y de un desarrollo territorial equilibrado en el espacio comunitario.

Consideradas las cosas desde esta perspectiva, la situación no se presenta excesivamente halagüeña. Así, la coyuntura económica y presupuestaria por la que atraviesan importantes países de la Unión que, como Alemania, Francia, etc. son, además, importantes contribuyentes netos al presupuesto comunitario, está determinando que su posición respecto a las futuras Perspectivas Financieras y al futuro esfuerzo en cohesión dentro de las mismas esté marcada por una actitud fuertemente restrictiva.

De hecho, las posiciones de Alemania, que encuentran un fuerte eco entre otros países contribuyentes netos y en un considerable número de miembros del Colegio de Comisarios de la Unión, están orientadas a una congelación o incluso reducción del Presupuesto comunitario, si éste se pone en relación con el PIB de la Unión. Hasta el punto de poner sobre la mesa cifras (como la de un 1% del PIB de la Unión frente al actual 1,24% de las Perspectivas Financieras vigentes) que, de llegarse a concretar, retrotraerían el presupuesto comunitario a niveles de hace más de quince años. Como es lógico, en escenarios de esas características, los recursos estructurales dedicados a la cohesión y a la política regional comunitaria no podrían, ni de lejos, acercarse al 0,45% del PIB de la Unión previsto en las Perspectivas Financieras vigentes para el año 2006.

Es evidente también que, en un escenario de ese tipo, dado el importante volumen de recursos estructurales que podrían dedicarse, también por interés de países como Alemania, a los nuevos estados-miembros, los disponibles para financiar la política regional comunitaria en los QUINCE experimentarían una reducción espectacular respecto a los niveles actuales. Una reducción cuyas repercusiones afectarían de manera especial y destacada a España.

Así las cosas, resulta indudable que las decisiones que se tomen en los próximos años respecto a las futuras Perspectivas Financieras en materia de recursos a asignar a la actual política regional comunitaria revisten una gran trascendencia para nuestro país. En ese sentido, el libro que reseñamos es, indudablemente, un importante ele-

mento de referencia para situar la posible dimensión y concreción territorial de la repercusión de dichas decisiones sobre el comportamiento económico de las diferentes regiones españolas toda vez que los recursos estructurales constituyen el principal y destacado instrumento con que cuenta la política regional desarrollada por las diferentes Administraciones españolas.

**Gervasio Cordero**

Ministerio de Hacienda  
y Universidad Complutense de Madrid