

Los Fondos Estructurales Europeos como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas

Gervasio CORDERO MESTANZA

1. Introducción

Los Fondos Estructurales Europeos junto al denominado Fondo de Cohesión son los recursos que del presupuesto comunitario se destinan a la financiación de las políticas estructurales dirigidas a favorecer un mayor grado de cohesión económica y social en el espacio comunitario. En la actualidad, dichos recursos representan aproximadamente 1/3 del total de los gastos presupuestarios de la Unión. Con ello, las políticas estructurales dirigidas a favorecer un mayor grado de cohesión o, lo que es lo mismo, a favorecer una reducción de las diferencias existentes entre países y regiones en términos de riqueza y bienestar a través de un proceso de convergencia real de sus economías, constituyen, en términos financieros, la política común más importante de la Unión después de la Política Agraria Común.

La política de cohesión europea y, por lo tanto, los recursos destinados a financiarla, han adquirido la importancia que revisten en la actualidad a partir, básicamente, de la aprobación del Acta Única Europea de 1986. Es decir, a partir de un momento que coincide en el tiempo con el ingreso de España en la Comunidad Europea. Por lo tanto, el período de presencia española en la Europa comunitaria es también el período durante el cual la política de cohesión comunitarias pasa a un primer plano.

La aplicación de los recursos estructurales comunitarios se realiza a partir de la aplicación de los principios de concentración geográfica y funcional, programación, evaluación y adicionalidad. A su vez, la aplicación de dichos principios se produce en el marco de la concer-

tación entre la Administración Comunitaria y los Estados-miembros. Ello significa que en la utilización de dichos recursos, las prioridades y objetivos en materia de política regional de los estados-miembros adquieren una importancia de primer orden. Por lo tanto, los recursos estructurales consignados en la Categoría 2 del presupuesto comunitario no son sólo un instrumento de la política de cohesión y regional de la Unión, sino también de la de los propios estados-miembros.

A su vez, como consecuencia de que dichos recursos estructurales actúan a través de la cofinanciación de los gastos e inversiones de las administraciones de los estados-miembros en los ámbitos de intervención definidos en el marco de los Reglamentos comunitarios que los regulan, los recursos estructurales son una fuente de financiación para las diferentes administraciones nacionales interesadas. Una fuente de financiación muy importante en el caso de algunos estados-miembros como es, por ejemplo, el caso de España.

En efecto, desde 1989, España es el principal país receptor tanto de Fondos Estructurales como de recursos procedentes del Fondo de Cohesión y lo va a seguir siendo, como veremos más adelante, entre los años 2000 y 2006. Ello significa que los recursos estructurales son una considerable fuente de financiación para nuestro país y para las diferentes Administraciones Públicas del mismo que ejecutan los programas de inversión y gasto susceptibles de recibir cofinanciación comunitaria con cargo a dicho tipo de recursos.

Dada la articulación institucional del Estado español, la importancia de las Comunidades Autónomas y de

sus administraciones como agentes inversores es muy relevante en nuestro país. Las Administraciones Autonómicas protagonizan una parte muy importante del total del gasto público y, dadas las amplias competencias de que disponen, son los agentes ejecutores de una gama muy variada de gastos e inversiones susceptibles de cofinanciación por parte de los recursos estructurales comunitarios.

Por lo tanto, existen razones sólidas que justifican el que las Comunidades gestionen una parte importante de los recursos estructurales comunitarios y para que éstos, a su vez, sean una fuente de financiación también muy importante para las mismas.

No obstante, como dichos recursos no están, como veremos, integrados en el sistema de financiación en nuestro país, el proceso a través del cual se determina el montante de recursos estructurales a gestionar directamente por las Comunidades Autónomas españolas reviste unas características específicas que resulta de interés conocer. A tal fin, y al de permitir al lector hacerse una idea de la importancia que los recursos estructurales tienen como fuente de financiación de las Comunidades Autónomas están dedicadas, precisamente, las líneas que siguen.

2. La participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los Fondos Estructurales

2.1. Los montantes de recursos gestionados por las CC.AA. entre 1986 y 1989

La importancia y evolución de los recursos estructurales comunitarios gestionados por las CC.AA. españolas para financiar las políticas que desarrollan en sus respectivos ámbitos de competencias se reflejan, en una primera aproximación, en el cuadro nº1.

Como puede apreciarse, entre 1986 y 1999 las CC.AA. españolas habrían gestionado (en pesetas de 1994 y según las asignaciones indicativas establecidas para cada uno de los subperíodos considerados) un montante total de 3.033.585 millones de pesetas (unos 3,03 billones

de pesetas). Ello significa que los recursos estructurales gestionados por las Administraciones Autonómicas (incluyendo los procedentes en el período 1994-1999 del Fondo de cohesión) han representado el 30,8% del total de los fondos asignados a España.

La evolución reflejada en el cuadro nº1 pone de manifiesto lo siguiente:

- a) Los recursos percibidos por las CC.AA. españolas se han incrementado considerablemente en cada uno de los subperíodos considerados respecto al precedente. Así, en términos de media anual para poder comparar períodos de duración diferente, entre 1989 y 1993 los fondos estructurales percibidos por las CC.AA. se incrementaron un 135% en términos reales con respecto a los del período 1986-1988 y entre 1994-1999 aumentaron un 110% en relación al período 1989-93.

La razón principal y última de dicho incremento está directamente relacionada con dos factores:

En primer lugar, como consecuencia de dos decisiones muy importantes tomadas a nivel de la Unión. La primera de ellas, adoptada en 1988 en desarrollo de lo establecido en el Acta Única Europea y según la cual en 1993 los Fondos Estructurales consignados en el Presupuesto Europeo debían duplicar en términos reales a los existentes en 1988. La segunda, la adoptada en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 mediante la cual el total de recursos estructurales (incluyendo el Fondo de cohesión creado según el Tratado de Maastricht) asignados entre 1994 y 1999 a los llamados países cohesión (entre los que estaba España) debían, en conjunto, duplicar a los que se les había asignado entre 1989 y 1993.

Con todo, y este es el segundo factor a tener en cuenta, el incremento de recursos a gestionar por las CC.AA. españolas también está relacionado con el hecho de que España vio incrementada su participación en el total de recursos estructurales establecidos para el conjunto comunitario. Así, mientras entre 1986 y 1988 España sólo percibió el 12,15% del total de los fondos estructurales, entre 1989 y 1993 accedió al 22,1% y entre 1994 y 1999 al 26,07% (incluyendo el Fondo de Cohesión)

- b) La participación de las CC. AA. en el total de los recursos estructurales que le han correspondido a España se sitúa en torno al 30% en los tres períodos

Cuadro 1. RECURSOS ESTRUCTURALES EUROPEOS PERCIBIDOS POR ESPAÑA (1986-1999)
(MILLONES DE PESETAS DE 1994)

	1986-1988		1989-1993		1994-1999	
	TOTAL	MEDIA ANUAL	TOTAL	MEDIA ANUAL	TOTAL	MEDIA ANUAL
TOTAL ESPAÑA (1)	666.345	222.115	2.598.550	521.971	6.576.840	1.096.140
TOTAL CC.AA.	205.155	68.385	803.530	160.706	2.024.900	337.483

(1) Incluyendo entre 1994 y 1999 el fondo de Cohesión y sin incluir iniciativas Comunitarias

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

considerados. Un 30,78% en el período 1986-1988, un 30,92% entre 1989 y 1993 y un 30,79% entre 1994 y 1999 (aunque hay que tener en cuenta que en este último período dicho porcentaje viene influido por la inclusión del Fondo de Cohesión en el cual la participación de las CC.AA es inferior que en los Fondos Estructurales. En estos últimos, la participación de las CC.AA. se elevó al 37,1%)

Como conclusión de esta primera aproximación a la cuestión en términos muy agregados, puede establecerse, por lo tanto, que:

- Los recursos estructurales gestionados por las CC.AA. se han incrementado muy significativamente desde 1986 y han venido, por lo tanto, constituyendo una fuente de financiación cada vez más importante para las mismas.
- Dicho incremento ha venido originado porque España ha venido incrementando muy significativamente su participación en unos recursos comunitarios que, a su vez, se incrementaron espectacularmente a partir de 1989 como consecuencia del reforzamiento de la política de cohesión a nivel comunitario
- Las CC.AA. han absorbido en cada uno de los subperíodos considerados en torno a 1/3 de los recursos asignados a España (aunque si en el período 1994-1999 nos referimos únicamente a los Fondos Estructurales, sin tener en cuenta el Fondo de Cohesión que no existía en los anteriores, habrían incrementado significativamente su participación).

2.2 El proceso de determinación de los fondos estructurales a gestionar por las CC.AA.

Como se indicaba en la parte introductoria, los fondos estructurales que se gestionan directamente por las CCAA

españolas no están integrados ni articulados en el Sistema de Financiación Autonómica. Son pues unos recursos adicionales e independientes de los que perciben a través del mismo. Además, no existe ninguna norma jurídica que regule el acceso de las CCAA a los recursos estructurales comunitarios que recibe el estado español.

No obstante, aunque ello parezca sorprendente y paradójico, esa situación responde a una cierta lógica. En efecto, a pesar de que el principio de concertación en la gestión de los fondos permite que las Administraciones de los estados-miembros participen de forma muy importante en las decisiones relativas a la aplicación de dichos recursos, dichas decisiones se adoptan en el marco de unos principios, criterios y procedimientos definidos y regulados a nivel comunitario en unos Reglamentos. Unos Reglamentos que se establecen para periodos de duración temporal variable y determinados a su vez por la duración de las perspectivas financieras del presupuesto comunitario. Perspectivas financieras que se establecen, también, para periodos de duración variable. Principios, criterios y procedimientos que tienen una lógica propia no fácilmente armonizable con las que inspiran nuestro Sistema de Financiación Autonómico y las modificaciones que el mismo experimenta a lo largo del tiempo.

El proceso a través del cual se establece el montante de fondos estructurales a gestionar por las CCAA es relativamente largo y complejo y, en último extremo, remite a la aplicación del principio de concentración territorial y funcional al que está sometido la asignación de esos recursos.

En virtud de la aplicación de esos principios, pueden distinguirse las siguientes fases en el proceso:

- a) **Distribución de los fondos estructurales entre los distintos Objetivos a que, según los Reglamentos, deberán destinarse los mismos.**

A partir de los Reglamentos reguladores de los Fondos establecidos en 1988, dichos Objetivos han sido

los Objetivos nº 1, 2, 3, 4, 5a y 5b. Entre los mismos cabe distinguir dos grupos. Por un lado, los denominados Objetivos territoriales que se corresponden con lo que estrictamente se denomina la política regional comunitaria (Objetivos nº 1, 2 y 5b) y, por otro, los Objetivos de carácter horizontal (Objetivos nº 3, 4 y 5a).

Desde el punto de vista de los recursos gestionados directamente por las CCAA y del proceso de determinación de sus respectivos montantes, los que importan son los primeros ya que la aplicación de los otros no responde a criterios de concentración territorial.

Por lo tanto, la primera decisión que está en el origen de los recursos gestionados por las CCAA en cada periodo es la distribución de recursos entre los Objetivos nº 1, 2 y 5b (en el periodo 1994-1999 también hay que considerar el nuevo Objetivo nº 6 creado en 1995). En efecto, el mayor o menor peso financiero que revista cada uno de esos Objetivos en el total hará que las regiones o zonas europeas se beneficien en mayor o menor medida de dichos recursos según sus territorios resulten o no elegibles para la cofinanciación de los Fondos o lo sean en virtud de uno u otro Objetivo.

La distribución entre los distintos Objetivos de los Fondos existente en los periodos 1989-93 y 1994-1999 pone de manifiesto cómo el Objetivo nº 1 es el que ha absorbido una proporción más elevada del total de los Fondos. Refiriéndonos al período más reciente de 1994-1999, el Objetivo nº 1 absorbió el 61,7% del total de los Fondos, el Objetivo nº 2 el 10,1%, el Objetivo 5b el 4,5% y el Objetivo nº6 el 0,46% (el 23,3% restante fue absorbido por los Objetivos denominados horizontales y las llamadas Iniciativas Comunitarias)

b) Distribución entre Estados Miembros de los recursos asignados a cada uno de los Objetivos de los Fondos.

En los Objetivos de tipo territorial, el paso previo imprescindible para realizar dicha distribución es la selección de regiones o zonas que en cada Estado-miembro puede beneficiarse de los fondos Estructurales en virtud de cada uno de dichos Objetivos. Dicha selección se realiza en virtud de los criterios establecidos al efecto en los Reglamentos reguladores de los Fondos (por ejemplo, en el caso

del Objetivo nº1, son elegibles las regiones de nivel NUT II cuyo PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo es inferior al 75% de la media comunitaria)

De la aplicación de dichos criterios, resulta un mapa de territorios elegibles y unos montantes de población beneficiable (la que habita en cada uno de ellos y que resulta una cuestión relevante porque, como veremos, para el reparto entre estados-miembros de los recursos asignados a cada Objetivo, la población beneficiable es la variable fundamental de distribución).

Una vez determinados el territorio y población beneficiable por cada Objetivo en los distintos estados-miembros se hace, de manera independiente para cada Objetivo, un reparto indicativo entre los estados-miembros. Con ese reparto, cada Estado-miembro conoce la cantidad de recursos de que podrá disponer durante el período considerado para cofinanciar las políticas dirigidas a conseguir las finalidades perseguidas con los Fondos. El que realmente utilice o no la totalidad de dichos recursos depende de que en la práctica sea capaz de programar y ejecutar todas las inversiones precisas para absorber dicha cantidad.

- Los criterios para establecer esos repartos indicativos entre Estados-miembros son específicos para cada uno de los Objetivos y, en términos genéricos, están establecidos en los Reglamentos reguladores de los Fondos.
- En lo que se refiere al período de programación actual 1994-1999, el criterio seguido para la distribución de los recursos asignados al Objetivo nº1 fue un reparto proporcional a la población beneficiable en cada Estado-miembro, corregido en virtud de la prosperidad relativa del Estado-miembro, de la de las regiones elegibles seleccionadas en cada uno de ellos respecto a la media comunitaria, y de la tasa de paro de éstas. En el Objetivo nº2 fue un reparto proporcional a la población beneficiable en cada Estado-miembro corregido en virtud de la tasa de paro en relación a la media comunitaria. En el Objetivo nº5b se aplicó un criterio consistente en un reparto proporcional a la población beneficiable corregido en virtud de la tasa de paro, la renta y productividad agraria respecto a la media europea y la densidad de población.

- En función de la aplicación de esos criterios se obtienen, como hemos visto, los recursos que se asignan a cada Estado-miembro durante el período considerado. Los correspondientes a España durante el período actual de programación 1994-1999 y su participación en el total asignado a cada uno de los Objetivos se reflejan en el cuadro nº2 adjunto:

Cuadro 2. FONDOS ESTRUCTURALES ASIGNADOS A ESPAÑA (1994-1999)

(en millones de Euros de 1994)

	M€	% / TOTAL
OBJETIVO Nº1	26.300	28,0
OBJETIVO Nº2	2.415	15,7
OBJETIVO Nº5b	664	9,7
FONDO DE COHESIÓN	7.950	55,0
RESTO OBJ. E INICIATIVAS COMUNITARIAS	5.071	14,0
TOTAL	42.399	25,4

Fuente: Comisión de la UE (DGXVI)

- Como puede apreciarse, a España le han correspondido en el período considerado 26.300 M€ en virtud del Objetivo nº 1, mientras que en virtud de los Objetivos nº2 y 5b se le han asignado 2.415 y 664 M€ respectivamente. De ahí se desprende que necesariamente, serán aquellas Comunidades Autónomas cuyos territorios estén incluidos en el Objetivo nº1 aquellas que, en principio, podrán acceder a gestionar mayores cantidades de Fondos Estructurales.
- c) **Distribución de los recursos que le han correspondido a España entre las distintas Administraciones nacionales.**

Una vez conocidos los recursos que le corresponden a España en virtud de cada uno de los Objetivos se procede a un reparto de los mismos entre las distintas Administraciones nacionales cuyas acciones pueden ser cofinanciables por los Fondos Estructurales.

El cuadro nº 3 adjunto refleja el reparto indicativo establecido para el período de programación 1994-1999.

Cuadro 3. DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES (1994-1999)

(en porcentaje del total)

	CCAA	OTRAS ADMINISTRACIONES
OBJETIVO Nº1 (1)	33,8	66,2
OBJETIVO Nº2 (1)	51,5	49,5
OBJETIVO Nº5b (1)	60,0	40,0

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (D.G. Análisis y Programación Presupuestaria)

(1) En la parte correspondiente a Otras Administraciones están incluidos los recursos a gestionar por la Administración General del Estado, por las Corporaciones Locales y Empresas y Organismos dependientes de las mismas.

La distribución reflejada en el cuadro nº 3 es la resultante de una decisión concertada entre el Gobierno de España y la Comisión de la UE en el contexto de la preparación de los denominados Marcos de Apoyo Comunitarios (MACs), que establecen para cada Objetivo. Para la adopción de dicha decisión se tuvieron en cuenta factores como el peso inversor de cada tipo de Administración y las prioridades, nacionales y comunitarias, en materia de asignación de los Fondos a diferentes estrategias y actuaciones inversoras.

De la distribución reflejada en el cuadro nº3 se desprenden las siguientes conclusiones:

- En el Objetivo nº1 (el más importante dado que es el que más recursos absorbe), las Administraciones Autonómicas gestionan en el actual período de programación 2000-2006 algo más de un tercio de los recursos totales asignados a España. Dado que las Corporaciones Locales gestionan aproximadamente (según lo establece el MAC 1994-1999 para el Objetivo nº1) el 9% de los recursos totales, aproximadamente el 57,2% de los Fondos Estructurales se han dedicado por lo tanto a cofinanciar las inversiones que la Administración General del Estado y las Empresas Públicas y Organismos de ella dependientes realizan en los territorios de las Comunidades Autónomas incluidas en el Objetivo nº1 (Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla)
- El porcentaje de recursos gestionados directamente por las Administraciones Autonómicas con

zonas beneficiables por los Objetivos nº2 y 5b (Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco) son, respectivamente, el 51,5% y 60% del total asignado a España en virtud de esos Objetivos. El hecho de que dicho porcentaje sea sensiblemente superior al correspondiente al Objetivo nº1 se debe a que las regiones en las que por razón de su montante de población elegible hay que aplicar la mayor parte de los Fondos (Cataluña, País Vasco y Navarra que en función de los criterios comunitarios absorben aproximadamente el 73% de los recursos) son aquellas en las cuales, por razón de la distribución competencial y régimen financiero, es muy reducida la inversión directa de la Administración General del Estado.

d) Distribución entre las distintas Comunidades Autónomas del montante de recursos de gestión autonómica.

Una vez determinado el montante total que en cada Objetivo va a gestionar cada tipo de Administración, se procede a un nuevo reparto dirigido a establecer los recursos estructurales de que va a disponer cada una de las Administraciones Autonómicas.

Esta distribución, que ha de realizarse en concertación con la Comisión de la UE, se ha hecho en nuestro país utilizando, para cada uno de los Objetivos, criterios muy similares a los aplicados por la Comisión para la distribución de recursos entre los estados-miembros a fin de mantener a nivel nacional un cierto grado de coherencia con los criterios aplicados a escala comunitaria.

Así, por ejemplo, la distribución entre las Administraciones Autonómicas del Objetivo nº1 en el período 1994-1999 se realizó, al igual que procedió la Comisión de la UE para el reparto entre estados-miembros, calculando el porcentaje de participación de cada Comunidad Autónoma como media aritmética de la participación porcentual en el período de programación precedente (1989-1993) y de la participación porcentual resultante de una distribución directamente proporcional a la población elegible corregida en función de la prosperidad relativa de cada región y su tasa de paro (de manera inversamente proporcional en ambos casos). Para la distribución correspondiente a los recursos de los Objetivos nº2 y 5b se aplicaron también los criterios utilizados por la Comisión para el reparto entre

Estados-miembros a que se ha hecho referencia en un apartado anterior.

El cuadro nº4 refleja, en millones de pesetas de 1994, los recursos procedentes tanto de los Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión a gestionar directamente por las Administraciones Autonómicas españolas durante el período 1994-1999.

A la vista del mismo, pueden extraerse las principales conclusiones siguientes:

- Las Comunidades Autónomas incluidas en el objetivo nº 1 absorben el 77,6% del total de Fondos Estructurales Europeos que van a ser gestionados directamente por las Administraciones Autonómicas españolas para cofinanciar las inversiones que realizan en su ámbito de competencias.
- La Comunidad Autónoma de Andalucía es la que, con diferencia, más recursos gestiona (un 21,7% del total) seguida a mucha distancia por las de Galicia (10,6%), Castilla y León (9,9%), C. Valenciana (9,2%).
- Entre las Comunidades Autónomas con territorios no incluidos en el Objetivo nº1, son Cataluña (con el 8% del total) y el País Vasco (con el 5,5%), las que absorben una mayor proporción de recursos. No obstante, en términos de pesetas por habitante, Cataluña es de ese grupo de Comunidades una de las que menos recursos gestiona directamente (23.929 pta. por habitante) frente a 53.236 pta. en el caso de Aragón, 48.046 en el del País Vasco, 45.799 en el de Navarra y 45.236 en el de La Rioja. Las Comunidades Autónomas que menos recursos gestionan por habitante son Madrid (con 11.325 pta. por habitante) y Baleares (17.026 pta.).
- Aunque con una importancia mucho menor dada su finalidad originaria, los recursos procedentes del Fondo de Cohesión gestionados directamente por las Administraciones Autonómicas constituyen una fuente de financiación complementaria de cierta significación. Como se aprecia en el cuadro nº4 son las Comunidades Autónomas de Cataluña y Andalucía (con el 18% y 15% respectivamente del total) las mayores beneficiarias seguidas a considerable distancia por las de Madrid (un 8,7%), Galicia (7,8%) y Castilla y León (7%).

Cuadro 4. RECURSOS A GESTIONAR POR LAS CC.AA. 1994-1999

(Millones de Ptas.)

	FF.EE. (Total)	%	F.COHESIÓN (Total) (Total)	%
ANDALUCIA	391.970,7	21,71	33.061,1	15,06
ARAGON	53.911,7	2,99	8.830,8	4,02
ASTURIAS	57.031,1	3,16	7.100,0	3,23
BALEARES	12.420,2	0,69	4.092,2	1,86
CANARIAS	109.025,5	6,04	9.446,6	4,30
CANTABRIA	30.764,5	1,70	4.002,9	1,82
CASTILLA Y LEÓN	179.016,1	9,92	15.386,3	7,01
CASTILLA LA MANCHA	103.814,4	5,75	9.594,8	4,37
CATALUÑA	145.143,4	8,04	39.613,2	18,05
C.VALENCIANA	166.521,2	9,22	18.321,6	8,35
EXTREMADURA	112.493,4	6,23	6.116,6	2,79
GALICIA	192.487,5	10,66	17.082,5	7,78
MADRID	56.808,1	3,15	19.079,0	8,69
MURCIA	52.403,8	2,90	6.581,9	3,00
NAVARRA	24.119,3	1,34	8.510,7	3,88
PAIS VASCO	99.417,9	5,51	10.655,7	4,85
RIOJA, LA	11.782,0	0,65	2.003,1	0,91
CEUTA Y MELILLA	6.245,8	0,35	0,0	0,00
TOTAL	1.805.376,6	100,00	219.479,0	100,00

FUENTE: D.G. Análisis y Programación Presupuestaria (Ministerio de Economía y Hacienda) y elaboración propia

2.3. La importancia de los Fondos Estructurales como fuente adicional de financiación de las Comunidades Autónomas españolas

Como se indicaba inicialmente, los fondos estructurales constituyen una fuente de financiación no integrada en el sistema de financiación autonómica y, por lo tanto, unos recursos financieros de naturaleza adicional que, en el caso de algunas Comunidades revisten una muy considerable relevancia.

Esa relevancia es especialmente marcada en el caso de las CC.AA. españolas incluidas en el Objetivo nº 1 como se pone de manifiesto cuando ponemos en relación el montante de fondos estructurales que gestionan con algunos elementos de referencia significativos.

Así, por ejemplo, sucede cuando ponemos en relación los fondos estructurales, que son un instrumento de la

política regional, con los recursos que las CC. AA. del Objetivo nº1 perciben en virtud de otro instrumento específico de política regional, éste sí integrado en el sistema de financiación autonómica, como es el Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.).

En efecto, como se refleja en el cuadro nº 5, si tomamos un valor medio anual para el período 1994-1999 y lo ponemos en relación a lo percibido en virtud del F.C. en 1997, observamos como los Fondos Estructurales que financian las inversiones de las CC.AA. prácticamente duplican, para el conjunto de CC.AA., los recursos procedentes del F.C.I.. En el caso de algunas CC.AA. como Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla y León los triplican y, en el caso de Cantabria, más que los cuadruplican.

Otro elemento de referencia que puede utilizarse es el relativo a los gastos totales previstos por las CC.AA. en los Planes de Desarrollo Regional elaborados por los Gobiernos de las CC.AA. incluidas en el Objetivo nº 1 para el período 1994-1999. Aunque dichos gastos

Cuadro 5. FONDOS ESTRUCTURALES Y FONDO DE COMPENSACIÓN INTERTERRITORIAL

(Millones de pesetas)

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	FONDOS ESTRUCTURALES (MEDIA ANUAL 1994-99)	FCI (1997)
ANDALUCIA	65.328,4	53.228,7
ASTURIAS	9.505,2	4.351,8
CANARIAS	18.170,8	6.123,9
CANTABRIA	5.127,3	1.252,5
CASTILLA Y LEÓN	29.836,0	9.688,2
CASTILLA LA MANCHA	17.302,3	11.929,4
EXTREMADURA	18.748,8	10.183,9
GALICIA	32.081,1	24.285,2
MURCIA	8.733,8	4.281,2
C.VALENCIANA	27.753,5	7.920,1
TOTAL OBJETIVO N°1	232.587,2	133.244,9

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda y elaboración propia

no se corresponden con el total del gasto público a ejecutar por las administraciones Autonómicas sino únicamente con aquellos a realizar en los ámbitos de intervención susceptibles de cofinanciación por los Fondos Estructurales (normalmente una proporción muy elevada del gasto consignado en los capítulos VI y VII de sus presupuestos), lo reflejado en el cuadro nº 6 resulta bastante indicativo al respecto.

En efecto, se observa que, salvo en el caso de la Comunidad Valenciana, en todos las restantes Co-

munidades Autónomas los fondos estructurales equivalen a más de un tercio de los gastos previstos y en algunas de ellas (dejando aparte los casos de Ceuta y Melilla en que es significativamente más alta la proporción) se acercan o superan ligeramente el 40%, como son los casos de Extremadura, Andalucía, Castilla La Mancha, Extremadura y Murcia. Es decir que los Fondos Estructurales son una fuente de financiación adicional de extraordinaria importancia para las CC.AA. que se benefician del Objetivo nº 1.

Cuadro 6. PORCENTAJE DE LOS GASTOS TOTALES PREVISTOS EN EL PDR 1994-1999 POR LAS ADMINISTRACIONES AUTÓNOMICAS FINANCIADO CON FONDOS ESTRUCTURALES

COMUNIDADES AUTÓNOMAS OBJETIVO N° 1	PORCENTAJE
ANDALUCIA	42,9
ASTURIAS	31,3
CANARIAS	32,5
CANTABRIA	45,6
CASTILLA Y LEÓN	35,3
CASTILLA LA MANCHA	41,0
CEUTA	65,0
EXTREMADURA	39,2
GALICIA	32,9
MELILLA	49,6
MURCIA	37,8
C.VALENCIANA	29,7

FUENTE: Ministerio de Economía y Hacienda (Plan de Desarrollo Regional de España 1994-1999) y elaboración propia

3. Las perspectivas para el próximo período 2000-2006

La disponibilidad por parte de las CC.AA. de un mayor o menor volumen de recursos estructurales comunitarios en el próximo período de programación de los Fondos Estructurales está condicionado, en último extremo, por los recursos que se asignen a la Categoría 2 del presupuesto comunitario y por la participación que en los mismos corresponda a España. Ambas cuestiones están ya dilucidadas al día de la fecha. En efecto, en el Consejo Europeo de Berlín del pasado mes de Marzo se establecieron las perspectivas financieras 2000-2006 para el presupuesto comunitario y, entre ellas, se determinó el total de recursos estructurales a aplicar a lo largo del período. Asimismo, a primeros del mes de julio, la Comisión estableció la distribución indicativa entre Estados-miembros tanto de los Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión.

Los resultados finales pueden considerarse satisfactorios para España. Máxime si se tiene en cuenta el contexto económico y político en que se tomaron esas decisiones. Un contexto marcado por la voluntad de la mayor parte de los Estados-miembros de limitar al máximo el crecimiento del presupuesto comunitario y por la fuerte presión de aquellos que son los principales contribuyentes netos –entre ellos, de manera destacada, Alemania- dirigida a introducir las modificaciones precisas, tanto en el sistema de ingresos como en las políticas de gasto, para reducir sustancialmente su contribución neta al presupuesto comunitario.

En ese contexto, del que inevitablemente se tenían que derivar repercusiones de estabilización del gasto y, por lo tanto, también en los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, puede valorarse que los resultados para España han resultado satisfactorios.

En el cuadro nº 7 se reflejan los recursos estructurales que le han correspondido a España, el porcentaje en que va a participar sobre los recursos asignados a la Categoría 2 del presupuesto comunitario y el crecimiento que ello supone, en términos reales, sobre el período de programación precedente.

Como se aprecia, los recursos totales a percibir para España se sitúan en 56.946 M€ de 1999 (unos 9,48 billones de pesetas) con lo cual España ha incrementado ligeramente su participación en el total de recursos estructurales asignados para el período 2000-2006 en las perspectivas financieras aprobadas en Berlín. En relación al período 1994-1999, España va a ver incrementados sus recursos, en valores reales y media anual para poder comparar períodos de distinta duración temporal, en un 6,46% (mientras que el total de recursos comunitarios para toda la UE-15 lo hará en un 3,36%).

Como puede observarse, ese resultado de conjunto viene muy influido por los favorables resultados que en el reparto de recursos ha obtenido España en el Objetivo nº1 y en el Fondo de Cohesión. En el Objetivo nº1, los recursos a percibir (unos 6,34 billones de pesetas) representan un incremento del 13,92%, en valores de 1999 y en media anual, sobre los que se le asignaron para el período 1994-1999. También por los resultados favorables obtenidos en lo relativo al Fondo de Cohesión. Así, a pesar de que el total de recursos comunitarios asignados al Fondo de Cohesión disminuirá en términos reales un 2,08% en relación al período 1994-1999, España los verá incrementados en un 10,38% al aumentar su participación relativa de un 55% a un 62%.

En consecuencia, los recursos a aplicar en las regiones Objetivo nº1 van a incrementarse con respecto al período anterior. Sin embargo, los fondos a aplicar en aque-

Cuadro 7. RECURSOS ESTRUCTURALES. ASIGNACIÓN INDICATIVA PARA ESPAÑA EN EL PERÍODO 2000-2006

(en M€ de 1999 y porcentajes)

	Total recursos (2000-2006)	% TOTAL (2000-2006)	% TOTAL (1994-1999)	Incremento (en media anual y %)
OBJETIVO Nº1	38.096	28,02	27,77	13,92
FONDO COHESIÓN	11.160	62,00	55,00	10,38
TOTAL(1)	56.946	26,73	26,07	6,46

(1) Incluye los recursos a percibir por el Objetivo nº 1 y Fondo de Cohesión así como en virtud del resto de Objetivos, Iniciativas Comunitarias e IFOP fuera del Objetivo nº1. No incluye lo que se pueda percibir en concepto de FEOGA-Garantía a aplicar en zonas rurales del Objetivo nº 2, toda vez que aún la Comisión no ha establecido la distribución indicativa por países de dichos recursos.

Fuente: Comisión de la UE y elaboración propia

llas que no son Objetivo nº1, a pesar de aumentar en términos de recursos por habitante en los territorios elegibles como consecuencia de los criterios de mayor concentración geográfica seguidos en la selección de regiones, van a reducirse ligeramente en términos absolutos (al aplicarse un criterio de mayor concentración geográfica en los restantes Objetivos y aumentar la participación del Objetivo nº 1 en el total de recursos, el montante total asignado al Objetivo nº 2 se ha reducido en un 21,33% para la UE-15 con respecto a lo asignado en el período 1994-1999 para los antiguos Objetivos nº 2 y 5b).

¿Qué implicaciones puede tener todo ello desde el punto de vista de las CC.AA. españolas y de su acceso a los recursos estructurales como fuente de financiación?

La respuesta, en términos de conjunto, es la siguiente:

- a) Las CC.AA. cuyos territorios han resultado elegibles para el Objetivo nº 1 podrán en principio ver, en conjunto, incrementados los Fondos Estructurales que van a gestionar directamente en la hipótesis de que se mantenga la estructura de reparto entre Administraciones aplicada en el período 1994-1999.
- b) Aunque en términos de Fondos Estructurales por habitante de los territorios seleccionados, los recursos se incrementen ligeramente, las CC.AA. cuyos territorios no estén incluidos en el Objetivo nº 1 los verán ligeramente reducidos en términos absolutos

en la hipótesis de que se mantuviera la estructura de reparto entre Administraciones decidida para el período 1994-1999. Obviamente, si esa estructura de reparto se viera alterada a favor de las Administraciones de estas CC.AA. o si el aumento conseguido en concepto del Fondo de Cohesión se destinara a financiar actuaciones de las Administraciones Autonómicas, esa situación podría variar.

Como es lógico, esta situación de conjunto habrá de tener su concreción específica una vez se adopten las decisiones correspondientes a la distribución de recursos entre las distintas Administraciones y al reparto entre CC.AA. de la parte reservada a las Administraciones Autonómicas en virtud de la primera distribución indicada (este último aspecto concierne únicamente al reparto entre CC.AA. del Objetivo nº 1 toda vez que, según los nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos, en los territorios del Objetivo nº 2 se aplicará la misma intensidad de ayuda por habitante).

Precisamente, son esas las decisiones que en concertación con la Comisión de la UE deberán adoptarse en los próximos meses a fin de poder iniciar la programación de los Fondos Estructurales a través de los Marcos de Apoyo Comunitarios y de los Programas Operativos que los desarrollan. Decisiones que habrán de tomarse en el marco de los criterios comunitarios existentes, del principio de solidaridad interterritorial que consagra la Constitución y de la propia situación específica y problemática de las diferentes CC.AA.