

IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS.

ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ

Universidad Complutense

EN LA ACTUAL UNIÓN EUROPEA DE 15 MIEMBROS, LAS DISPARIDADES ENTRE LAS ECONOMÍAS NACIONALES PERSISTEN DE FORMA SIGNIFICATIVA, A PESAR DEL PROCESO DE CONVERGENCIA EMPRENDIDO CON EL REFORZAMIENTO DE LAS

47

acciones estructurales a principios de los años noventa. Como se puso de manifiesto en los resultados ofrecidos por el segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social elaborado en 2001, aún existe una clara diferencia entre los niveles de desarrollo alcanzados por España, Grecia y Portugal y el resto de países comunitarios. Tomando como referencia los datos más actualizados que ofrece el segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social (1), en estas tres economías el PIB *per cápita*, expresado en unidades de poder adquisitivo, sólo representa entre un 69% y un 83% de la media de la Unión

Europea en 2000, frente al 104% del resto de Estados miembros.

Esta diferencia existe a pesar de la considerable convergencia lograda por estos tres países en los últimos doce años, con lo que se pone de relieve el hecho de que el proceso de convergencia es un proceso a largo plazo. Así, aunque la tasa media anual de crecimiento del PIB estimada para el período 1998-2002 resulta en estos países superior a la del resto de economías (3,7% en Grecia, 3,2% en España y 2,5% en Portugal, frente a un 2,1% en los otros doce Estados miembros), el

mayor crecimiento de la población, especialmente en nuestro país (0,7%, frente a un 0,4% de media en la Unión Europea), ralentizará inevitablemente el proceso de convergencia real en términos *per cápita*.

Desde la perspectiva territorial, los desequilibrios resultan aún más acentuados, ya que las disparidades entre las regiones de la Unión Europea son aún mayores que las diferencias entre los Estados miembros y se han ido agudizando en algunos países con menor desarrollo, como son los casos de España y Portugal. Así, como se recoge en el cuadro 1, si bien las

disparidades territoriales se mantienen prácticamente constantes para el conjunto de la Unión Europea tras la última ampliación, en España, Irlanda, Países Bajos, Portugal, Finlandia, Suecia y el Reino Unido se han incrementado de forma significativa en los últimos cinco años.

En España, la pauta de desarrollo mantiene unas disparidades crecientes en los últimos años, con pequeñas correcciones en función del ciclo económico. El PIB *per cápita* continúa siendo alto en Madrid, Baleares y en Cataluña y ha aumentado aún más en los últimos diez años. Otras regiones del norte, sobre todo Navarra y País Vasco, también han obtenido buenos resultados, pero las regiones alejadas del noreste, las del centro y del sur menos desarrolladas han tendido a obtener peores resultados, aumentando con ello las diferencias existentes.

Por otro lado, los países que han solicitado su adhesión a la Unión Europea presentan unos niveles de desarrollo muy inferiores a los de los Estados miembros y su evolución nacional en términos de convergencia en el mismo período ha sido desfavorable en Bulgaria, República Checa y Rumanía, y sólo en Estonia, Hungría, Letonia, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se producen avances sustantivos, aunque las disparidades dentro de los países candidatos tienden a acentuarse, en particular entre las capitales y las regiones limítrofes de la actual Unión Europea, por un lado, y las regiones orientales, por otro.

48

Con este comportamiento reciente y teniendo en cuenta los últimos datos disponibles, las diferencias económicas en una Europa ampliada aumentarán sensiblemente. Así, las disparidades resultan dos veces mayores respecto a la situación actual cuando se incluyen los países candidatos, configurando tres grupos de países en una Unión Europea de 27 miembros. El primer grupo seguiría formado por los actuales Estados miembros de la UE, a excepción de España, Grecia y Portugal, con un PIB *per cápita* de más de un 20% superior a la nueva media.

Estos tres países de la cohesión, más Chipre, la República Checa, Eslovenia y Malta, formarían el segundo grupo, con un PIB *per cápita* comprendido en una ban-

CUADRO 1
DISPARIDADES DEL PIB POR HABITANTE EN LAS REGIONES DE LA UNIÓN EUROPEA (%)
DESVIACIÓN TÍPICA DEL ÍNDICE UE15=100

Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica	40,8	41,6	41,4	41,6	40,2	39,4
Alemania	25,6	24,9	25,1	25,3	25,5	26,2
Grecia	10,4	10,3	9,5	9,5	9,5	9,6
España	16,8	17,1	17,4	17,4	18,1	18,1
Francia	28,2	27,9	27,3	26,6	27,5	28,3
Irlanda	13,7	12,9	15,8	16,7	18,2	18,8
Italia	28,5	28,9	27,7	28,1	27,8	27,2
Holanda	13,5	14,6	15,3	15,7	15,8	15,5
Austria	25,4	24,8	23,6	22,7	22,5	23,9
Portugal	15,2	15,4	17,3	17,9	17,6	16,6
Finlandia	19,5	21,2	20,8	23,9	24,2	25,0
Suecia	12,0	13,0	15,2	16,3	20,1	20,9
Reino Unido	31,5	32,0	34,0	35,6	34,2	34,2
Total/región	28,7	28,4	28,5	28,9	28,6	28,9
TOTAL/ ESTADO	12,5	11,8	11,6	11,7	11,0	11,4

FUENTE: Comisión Europea.

da de entre el 72% (la República Checa) y el 101% (España) de la media de la UE ampliada. Finalmente, los ocho países candidatos restantes constituirían el tercer grupo, con un PIB *per cápita* promedio de sólo un 40% de la media.

A la vista de estos resultados, la ampliación planteará un reto importante desde el punto de vista de la cohesión, al menos en dos sentidos, como señalan las autoridades comunitarias: en primer lugar, duplicará la población que vive en las regiones cuyo PIB *per cápita* representa menos de un 75% de la media actual de la Unión, haciendo que pase de un 18% de la población total de la UE-15 a un 34% de la población total de la UE-27. En segundo lugar, también aumentará la intensidad o amplitud de las disparidades. Así, en 1999, el PIB *per cápita* de las regiones más retrasadas de los Estados miembros representaba, en promedio, un 65% de la media de la UE-15, mientras en las regiones de los países candidatos se situaba en un 47%.

Tomando como referencia los últimos datos disponibles, correspondientes a 2000, la ampliación de la UE con los 12 países candidatos considerados produciría el efecto estadístico de reducir el PIB *per cápita* medio de la Unión, medido en pa-

ridades de poder de compra, en un 18,4%. Como consecuencia de esta ampliación, 27 de las regiones de la UE actual, con 44 millones de habitantes, se colocarían por encima del 75% de la media de la UE ampliada. Lógicamente, este efecto estadístico no sitúa a estas regiones en mejores condiciones absolutas, aunque en términos relativos mejoran sensiblemente y quedarían fuera del límite de desarrollo fijado actualmente para las principales acciones estructurales.

En el caso de España, tomando como referencia esos mismos datos, de las seis Comunidades Autónomas, más Ceuta y Melilla, que se sitúan por debajo del 75% del PIB por habitante, actualmente sólo permanecerían dos (Extremadura y Andalucía) con los mismos criterios en una Unión Europea ampliada a 27 Estados miembros, reduciéndose en siete millones de personas, como puede verse en el cuadro 2, el número de habitantes incluidos en las regiones de atención prioritaria.

Para analizar las implicaciones financieras de estos cambios que podrían producirse en las regiones españolas de mantener los actuales criterios de selección para fijar las actuaciones europeas en términos de cohesión económica y social, se abor-

dan a continuación tres aspectos relevantes: la importancia del esfuerzo presupuestario realizado en esta materia por las autoridades comunitarias, su incidencia en la economía española y las repercusiones que puede tener un cambio de esta naturaleza en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y en su capacidad para mantener el ritmo de inversiones alcanzado en los últimos años.

LA INCIDENCIA FINANCIERA DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES EN LA ACTUAL UE

La Cumbre Europea de Sevilla, de junio de 2002, ha constatado el avance del proceso de ampliación de la Unión Europea con la adopción de posiciones comunes sobre los capítulos de agricultura, política regional y coordinación de los instrumentos estructurales, así como sobre disposiciones financieras y presupuestarias e instituciones. No obstante, quedaron aplazadas las cuestiones financieras. Si se cumple el calendario previsto en Sevilla, el Tratado de Adhesión de Chipre, Malta, Hungría, Polonia, la República Eslovaca, Lituania, Letonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia podrá firmarse en la primavera de 2003, concluidas las negociaciones a finales de 2002, para que estos países participen como miembros de pleno derecho en las elecciones al Parlamento Europeo a celebrar en 2004.

Los capítulos de las negociaciones que se refieren a la agricultura y a la política regional tienen importantes implicaciones presupuestarias relacionadas con el capítulo relativo a las disposiciones financieras y presupuestarias. Actualmente, las perspectivas financieras vigentes se establecieron en la Cumbre de Berlín, en marzo de 1999, para el período 2000-2006, contemplando la hipótesis de que en 2002 se adherirían seis nuevos miembros. El marco financiero aprobado establecía un límite máximo para los pagos totales fijado en el 1,27% del PIB y límites absolutos para los compromisos presupuestarios anuales dentro de cada categoría de gasto, esperando que, en conjunto, quedaran muy por debajo de dicho límite máximo, incluso después de la ampliación.

**CUADRO 2
 INDICADORES REGIONALES COMPARADOS EN 2000**

	UE 15		UE 25		UE 27
	UE 15 = 100	UE 15 = 100	UE 25 = 100	UE 15 = 100	UE 27 = 100
	€ 22.603	€ 22.603	€ 19.661	€ 23.603	€ 18.550
Nº regiones <75% PIB/h	48	85	67	99	68
De las cuales en UE 15	48	48	30	48	18
De las cuales en España	6+2	6+2	3	6+2	2
Población de esas regiones (millones)	68	137	116	168	122
De la cual en UE 15	68	68	47	68	24
De la cual en España	15	15	10	15	8
Nivel de desarrollo medio en PIB/h	65	53	54	47	46
Galicia	65	66	71	65	79
Asturias	71	71	78	71	82
Castilla-La Mancha	67	67	74	67	77
Extremadura	53	53	58	53	61
Andalucía	61	61	67	61	70
Murcia	69	69	76	69	79
Ceuta y Melilla	68	68	75	68	78
España	82	82	94	82	100

FUENTE: Comisión Europea.

En Berlín se aprobó igualmente la reforma de la política agrícola común, los fondos estructurales y de cohesión, la duplicación del apoyo de preadhesión para los países candidatos y una cantidad reservada para financiar la adhesión, que se incrementaría desde los 6.500 millones de euros en 2002 hasta los 16.800 millones en 2006. Dando por hecho que las primeras adhesiones se produzcan en 2004 y no en 2002, y que se adhieran diez nuevos Estados en lugar de seis, el coste aún sería menor del contemplado en las perspectivas financieras.

Con el objeto de avanzar y definir el nuevo escenario financiero de la ampliación, la Comisión Europea elaboró un Marco Financiero Común 2004-2006 para las negociaciones de adhesión (2), que concreta el coste desglosado de la ampliación y lo sitúa por debajo de las previsiones contempladas. Así, en materia agrícola se asume la plena aplicación a los nuevos Estados de la política de mercados desde el momento de la adhesión. En los reembolsos por ayudas directas a los agricultores se fija un nivel equivalente a un porcentaje creciente del 25% en 2004 al 35% en 2006 y, en una fase siguiente, alcanzar en 2013 el nivel de ayuda entonces aplicable. Finalmente, en materia de política de desarrollo rural se propone un aumen-

to de la tasa de cofinanciación y la adaptación de los instrumentos europeos a las necesidades de los nuevos Estados.

Las medidas estructurales diseñadas para la ampliación parten del aumento de la capacidad de absorción en los gastos de fondos de cohesión de carácter nacional para los nuevos miembros, hasta alcanzar un tercio de las medidas estructurales, frente al 18% existente actualmente en los cuatro países de cohesión, elevando con ello la cofinanciación hasta un 85% y facilitando la planificación de inversiones en infraestructuras y proyectos medioambientales. Los resultados cuantificados tras aplicar la nivelación a un máximo del 4% del PIB alcanzarían los 137 euros de ayuda por habitante (2,5% del PIB) en acciones estructurales, cantidad inferior a los 231 euros *per cápita* de los actuales países cohesión (1,6% de su PIB).

Este escenario de referencia, que aún no ha sido aprobado definitivamente, establece un encaje presupuestario paulatino de los nuevos Estados en las finanzas europeas que será complementado por el lado de su contribución al sistema de recursos propios, de modo que se garantice una posición financiera para cada país al menos similar a la existente con las ayudas preadhesión.

A. UTRILLA DE LA HOZ

Para evaluar los efectos de la plena integración de estas economías en las políticas estructurales comunitarias hay que partir de la situación actual y analizar el alcance de las acciones estructurales en los actuales miembros de la Unión Europea. Éstas han encontrado en la cumbre de Berlín un punto de inflexión respecto a su tendencia creciente desde mediados de los años ochenta y, especialmente, a partir de 1992. Así, entre 2000 y 2002, mientras los créditos de compromiso aumentan un 6%, las acciones estructurales permanecen prácticamente congeladas en términos nominales y el gasto agrícola se eleva en un 12%.

Esta tendencia se acentuará en los años siguientes, hasta variar la proporción de gastos en acciones estructurales, que pasará del 34,8% de los compromisos en 2000 al 32,1% en 2006. Así, el importe de los créditos asignados a la política de cohesión en los actuales Estados miembros se volverá a situar en 2006 en el nivel que alcanzaba en 1992, es decir, en el 0,31% del PIB. No obstante, la concentración de la que se benefician las regiones menos desarrolladas permitirá mantener en las mismas, para el período 2000-2006, prácticamente la intensidad de la ayuda por habitante alcanzada en 1999 (220 euros por habitante y año), superior a la media de los tres períodos de programación (143 euros de media en el período 1989-1993, 187 euros en el período 1994-1999 y 217 euros en el período 2000-2006).

El presupuesto europeo para 2002, que asciende en créditos de compromiso a 98.635 millones de euros, destina el 34,3% a acciones estructurales, con un aumento del 3,4% respecto al año anterior, el doble que el aumento total, dada la práctica congelación del gasto agrícola. Como puede observarse en el cuadro 4, el 85,3% se concentra en los marcos comunitarios de apoyo, mientras cerca del 65,5% se destina a iniciativas comunitarias, medidas innovadoras y acciones específicas, y el 8,2%, al fondo de cohesión. Del total de acciones estructurales, el 63% se concentra en las regiones objetivo 1, cuya renta por habitante se sitúa por debajo del 75% de la media comunitaria; el 11%, en las zonas incluidas en el objetivo 2 que se enfrentan a cambios económicos, las zonas rurales en declive, las zonas en crisis dependientes de la pesca y las áreas urbanas con dificultades, y el 10,8%, al objetivo 3, que comprende todas las acciones

CUADRO 3
MARCO FINANCIERO PARA LA AMPLIACIÓN CON DIEZ ESTADOS
EN MILLONES DE EUROS. 1999

	2004	2005	2006
Agricultura	2.048	3.596	3.933
- Mercados	516	749	734
- Ayudas directas		1.173	1.418
- Desarrollo rural	1.532	1.674	1.781
Acciones estructurales	7.067	8.150	10.350
Políticas internas	1.176	1.096	1.071
Administración	503	558	612
Total compromisos	10.794	13.400	15.966
Previsiones	11.610	14.200	16.780
Total pagos	5.686	10.493	11.840
Previsiones	8.890	11.440	14.220

FUENTE: Comisión Europea.

CUADRO 4
LAS ACCIONES ESTRUCTURALES EN EL PRESUPUESTO DE 2002
EN MILLONES DE EUROS

	2001	2002	% 2002/01	%/Total
Objetivo 1	20.832,0	21.329,6	2,4	63,0
FEDER	12.792,5	13.453,0	5,2	39,8
FSE	5.010,4	4.849,8	-3,2	14,3
FEOGA-O	2.624,9	2.638,9	0,5	7,8
IFOP	404,2	387,9	-4,0	1,1
Objetivo 2	3.613,0	3.729,8	3,2	11,0
FEDER	2.933,8	3.262,8	11,2	9,6
FSE	679,2	467,0	-31,2	1,4
Objetivo 3	3.575,0	3.646,0	2,0	10,8
FSE	3.575,0	3.646,0	2,0	10,8
Otras (IFOP)	164,0	168,9	3,0	0,5
MCA	28.184,0	28.874,3	2,4	85,3
Inic. comunitarias	1.683,0	1.860,3	10,5	5,5
Medidas innovadoras	138,0	144,4	4,6	0,4
Acciones específicas		170,0		0,5
F. cohesión	2.715,0	2.789,0	2,7	8,2
Total	32.720,0	33.838,0	3,4	100,0

FUENTE: Comisión Europea.

en favor del desarrollo de los recursos humanos no incluidas en las regiones subvencionables con arreglo al objetivo 1. Por instrumentos financieros destaca el peso del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), que absorbe el 49,4% del total de acciones estructurales, y del Fondo Social Europeo (FSE), con un 26,5%.

El reparto indicativo de las acciones estructurales por Estados miembros en el período 2000-2006, recogido en el cuadro

5, pone de manifiesto la importante participación española en el conjunto de acciones, al ser el Estado miembro con mayores provisiones de recursos de esta naturaleza, con el 23,5% del total. Este papel preponderante se acentúa si se consideran las regiones españolas incluidas en el objetivo 1, al absorber el 29,6% de los créditos previstos para este fin.

A pesar de la relevancia presupuestaria que mantienen las acciones estructurales en los

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LAS ACCIONES ESTRUCTURALES POR ESTADOS
PERÍODO 2000-2006, EN MILLONES DE EUROS

	Objetivo 1	Ayuda transitoria	Objetivo 2	Ayuda transitoria	Objetivo 3	Inst. pesca	Total
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	28.156
Austria	261	0	578	102	528	4	1.473
Bélgica	0	625	368	65	737	34	1.829
Dinamarca	0	0	156	27	365	197	745
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	43.087
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1.836
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	14.620
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	20.961
Irlanda	1.315	1.773	0	0	0	0	3.088
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	28.484
Luxemburgo	0	0	34	6	38	0	78
Países Bajos	0	123	676	119	1.686	31	2.635
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	19.029
Reino Unido	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	15.635
Suecia	722	0	354	52	720	60	1.908
U. Europea	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	183.564

Nota: Las cifras no incluyen las iniciativas comunitarias ni las acciones innovadoras.

FUENTE: Comisión Europea.

gastos comunitarios, su incidencia nacional resulta muy desigual. Así, tomando como base los presupuestos liquidados de los últimos años, la proporción de gastos por acciones estructurales en relación con los gastos operativos distribuidos por países varía significativamente. En Dinamarca o Luxemburgo apenas tiene significación, mientras en Portugal, Grecia, Italia y España su proporción supera ampliamente el 40% de los gastos anuales que reciben estos Estados, y en Alemania, Finlandia y el Reino Unido tienen una importancia creciente.

Las decisiones que se han venido adoptando desde 1988 con objeto de intensificar el apoyo de la Unión Europea a las regiones que presentan problemas estructurales se han basado en la constatación de que una mayor integración económica no permitiría necesariamente reducir las disparidades regionales, y que, al menos en una primera etapa, podría incluso agravarlas. Por lo tanto, se ha tratado de evitar que las primeras etapas de integración económica y de convergencia nacional llevaran aparejado un incremento de las disparidades nacionales.

Estos riesgos siguen presentes y es propósito de las autoridades comunitarias mantener las ayudas a estas regiones, adaptando la programación de las accio-

nes estructurales a las nuevas circunstancias. Así, por lo que respecta al período 2000-2006, cabe señalar que se han acusado ligeros cambios cualitativos en las políticas activas del mercado laboral vinculadas a la estrategia europea de empleo, en los sistemas educativos, en la sociedad de la información y en el desarrollo sostenible. Las directrices aportadas por la Comisión Europea han permitido asimismo modificar las estrategias de desarrollo regional para el actual período de programación, haciendo mayor hincapié en los factores estructurales de competitividad que condicionan el crecimiento a largo plazo de las regiones más atrasadas, como son los casos de la investigación e innovación, la sociedad de la información y el capital humano.

Se pueden observar otros reajustes como, por ejemplo, un reequilibrio de los modos de transporte en beneficio del ferrocarril, la reducción del peso de las ayudas directas a las empresas, una mayor consideración de los aspectos ambientales y de desarrollo sostenible, así como de la política urbana y de la igualdad de oportunidades.

En cualquier caso, la naturaleza de los desequilibrios existentes debe seguir con el compromiso por mantener un sistema

de ayudas que siga siendo eficaz y permita la convergencia real de los territorios más atrasados de la actual Unión Europea.

IMPORTANCIA
PRESUPUESTARIA DE LAS
ACCIONES ESTRUCTURALES
EN ESPAÑA

España, con la excepción del año 2000, por el calendario de aprobación de los nuevos marcos comunitarios de apoyo, ha sido y será, al menos hasta 2006, el principal receptor de estas acciones estructurales, seguida por Alemania, Italia y Portugal.

Nuestro país presenta desde su adhesión un saldo favorable en sus relaciones con el presupuesto comunitario, que queda resumido en las previsiones oficiales contenidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2002. Así, este año, de cumplirse las previsiones iniciales, el saldo favorable se situará en más de 6.710 millones de euros. Los fondos estructurales aportarán una cantidad similar a 6.530 millones, a los que hay que añadir las cantidades recibidas por el fondo de cohesión.

CUADRO 6
GASTOS COMUNITARIOS EN ESPAÑA
EN MILLONES DE EUROS

	1999	2000	2001	2002	% 2002	Índice
FEOGA-G	5.237,17	5.481,88	6.028,58	6.444,88	43,6	123
FEOGA-O, IFOP	1.412,72	516,65	1.111,87	1.406,37	9,5	100
FEDER	3.726,50	2.818,88	4.687,89	3.667,13	24,8	98
FSE	1.968,81	796,58	992,42	1.456,46	9,8	74
F. Cohesión	1.110,70	1.197,08	1.305,72	1.502,48	10,2	135
Otros	153,33	150,12	147,56	319,44	2,2	208
Total	13.609,23	10.961,19	14.274,04	14.796,76	100,0	109
Aportaciones	6.414,74	6.660,24	7.414,35	8.086,55	54,7	126
Saldo	7.194,49	4.300,95	6.859,69	6.710,21	45,3	93

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado 2002.

Si se analiza el destino institucional de estos fondos se puede observar la importancia creciente de la descentralización en la gestión de los mismos, ya que, como se refleja en el cuadro 7, el 72,5% de los recursos asignados a España son gestionados por agentes independientes del Estado, excluido también el INEM, responsable de una parte importante de los recursos del FSE. El papel preponderante que han venido asumiendo las Comunidades Autónomas en la gestión directa del conjunto de fondos europeos, especialmente los que presentan una incidencia territorial clara, como es el caso del FEDER y, aunque inicialmente no era el caso, del fondo de cohesión, coloca a las administraciones territoriales en una situación comprometida si se reducen sustancialmente estas ayudas como consecuencia de la ampliación.

Los fondos europeos están canalizando unos recursos importantes hacia las regiones españolas con mayor atraso estructural, aunque con una desigual incidencia si se analiza el destino de los mismos. Como puede verse en el cuadro 8, los gastos estructurales en las regiones objetivo 1 durante el período 1994-1999 se han canalizado preferentemente a tres tipos de actuaciones prioritarias. Así, la distribución en media anual de las ayudas contenidas en el marco de apoyo comunitario se ha dirigido en un 37,3% hacia las infraestructuras de base; en un 27,4%, hacia el entorno productivo, y en un 26,9%, hacia las acciones relacionadas con la potenciación de los recursos humanos.

CUADRO 7
ESTIMACIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN POR AGENTES
DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
AÑO 2002, EN MILLONES DE EUROS

	Estado	Inem	Otros	Total	% Otros/1
FEOGA-O, IFOP	240,40		1.165,97	1.406,37	82,9
FEDER	962,58		2.704,55	3.667,13	73,8
FSE	156,79	633,22	666,45	1.456,46	45,8
F. Cohesión	213,64		1.288,84	1.502,48	85,8
Total	1.573,41	633,22	5.825,81	8.032,44	72,5

FUENTE: Presupuestos Generales del Estado 2002.

No obstante, el esfuerzo nacional en estas actuaciones ha sido muy importante, representando, de media, el 71% de los recursos totales de carácter estructural. El 42,8% de los gastos totales de esta naturaleza han sido actuaciones cofinanciadas y sólo el 21% se han cubierto por fondos europeos.

Éstos han tenido una incidencia muy desigual por tipos de actuación, destacando su aportación a los gastos en pesca (73,4%), a los gastos corrientes en educación (62,2%), a industria y servicios (52,6%) y a formación (52,1%). Por el contrario, las aportaciones comunitarias a las regiones objetivo 1 en telecomunicaciones (7,6%), en gastos de capital en educación (8%), en energía (12%) y en sanidad (15,4%) han tenido una presencia mucho más reducida.

La distribución de los fondos europeos en media anual en el período 2000-2006 altera poco los resultados del período anterior, a pesar del cambio en los recursos totales

destinados a cada actuación. Así, a pesar de que el aumento medio interanual del 9,6% entre los dos períodos presenta grandes variaciones, con incrementos muy significativos en los recursos totales dedicados al entorno productivo (29,9%) y a los recursos humanos (22,8%) y la práctica congelación de las infraestructuras de base (0,1%), la cofinanciación comunitaria se mantiene en cerca del 29%, destinándose prioritariamente a estas últimas (41,6%), por el aumento de los fondos europeos destinados a infraestructuras relacionadas con el agua y el medio ambiente (69%).

Destaca igualmente el aumento de los fondos europeos dedicados a gastos de capital en I+D (107%), mientras que disminuyen de forma significativa los recursos comunitarios destinados a la energía (61%), telecomunicaciones y educación. En general, se puede comprobar, como se recoge en el cuadro 10, una cierta complementariedad entre las prioridades de los gastos no cofinanciados y las ayudas europeas. Esto se comprueba espe-

IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS...

CUADRO 8
GASTOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES OBJETIVO 1
MEDIA ANUAL 1994-1999, EN MILLONES DE EUROS

	Total	No cofinan.	Ayuda MAC	% ayuda MAC	F. nacional	% cofinan.	% esfuerzo nacional	% esfuerzo UE
Infra. base	9.608	6.453	1.930	37,3	1.225	32,8	79,9	20,1
Transporte	4.534	2.820	1.108	21,4	606	37,8	75,6	24,4
Telecomunicaciones	997	780	76	1,5	141	21,8	92,4	7,6
Energía	941	658	113	2,2	170	30,1	88,0	12,0
Agua y medio ambiente	2.603	1.797	551	10,6	255	31,0	78,8	21,2
Sanidad	533	398	82	1,6	53	25,3	84,6	15,4
Recursos humanos	4.042	2.165	1.394	26,9	483	46,4	65,5	34,5
Educación (g. capital)	1.407	1.248	113	2,2	46	11,3	92,0	8,0
Educación (g. cte.)	399	71	248	4,8	80	82,2	37,8	62,2
Formación (g. capital)	280	188	64	1,2	28	32,9	77,1	22,9
Formación (g. cte.)	1.616	498	842	16,3	276	69,2	47,9	52,1
I+D (g. capital)	340	160	127	2,5	53	52,9	62,6	37,4
Entorno productivo	3.618	1.602	1.419	27,4	597	55,7	60,8	39,2
Industria y servicios	1.420	361	747	14,4	312	74,6	47,4	52,6
Agricultura y d. rural	1.438	893	389	7,5	156	37,9	72,9	27,1
Pesca	252	0	185	3,6	67	100,0	26,6	73,4
Turismo	508	348	98	1,9	62	31,5	80,7	19,3
Otros	603	1	438	8,5	164	99,8	27,4	72,6
Total	17.871	10.221	5.181	100,0	2.469	42,8	71,0	29,0

FUENTE: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

CUADRO 9
GASTOS ESTRUCTURALES EN LAS REGIONES OBJETIVO 1
MEDIA ANUAL 2000-2006, EN MILLONES DE EUROS

	Total	No cofinan.	ayuda MAC	% Ayuda MAC	F. nacional	% cofinan.	% esfuerzo nacional	% esfuerzo UE
Infra. base	9.616	6.012	2.357	41,6	1.247	37,5	75,5	24,5
Transporte	4.531	2.519	1.239	21,9	773	44,4	72,7	27,3
Telecomunicaciones	1.055	975	55	1,0	25	7,6	94,8	5,2
Energía	774	698	44	0,8	32	9,8	94,3	5,7
Agua y medio ambiente	2.644	1.328	933	16,5	383	49,8	64,7	35,3
Sanidad	612	492	86	1,5	34	19,6	85,9	14,1
Recursos humanos	4.963	2.663	1.578	27,9	722	46,3	68,2	31,8
Educación (g. capital)	1.545	1.405	95	1,7	45	9,1	93,9	6,1
Educación (g. cte.)	541	212	217	3,8	112	60,8	59,9	40,1
Formación (g. capital)	315	174	97	1,7	44	44,8	69,2	30,8
Formación (g. cte.)	2.151	834	906	16,0	411	61,2	57,9	42,1
I+D (g. capital)	411	38	263	4,6	110	90,8	36,0	64,0
Entorno productivo	4.698	2.492	1.507	26,6	699	47,0	67,9	32,1
Industria y servicios	2.169	1.190	686	12,1	293	45,1	68,4	31,6
Agricultura y d. rural	1.712	892	531	9,4	289	47,9	69,0	31,0
Pesca	312	90	172	3,0	50	71,2	44,9	55,1
Turismo	505	320	118	2,1	67	36,6	76,6	23,4
Otros	307	0	224	4,0	83	100,0	27,0	73,0
Total	19.584	11.167	5.666	100,0	2.751	43,0	71,1	28,9

FUENTE: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

cialmente en la diferente evolución del gasto no cofinanciado con respecto a las ayudas europeas a las infraestructuras de base y a los recursos destinados al entorno productivo, así como en la composición de los gastos en recursos humanos.

**IMPLICACIONES DE LA
 AMPLIACIÓN EN LA
 FINANCIACIÓN DE LAS CCAA**

Actualmente, el coste total asignado en los distintos submarcos regionales y otras acciones estructurales a las distintas Comunidades Autónomas para el período 2000-2006 asciende a más de 45.277 millones de euros, con una distribución regional claramente orientada hacia tres Comunidades Autónomas: Andalucía, Galicia y Castilla y León, que además concentran más de la mitad de las ayudas comunitarias (50,3%) programadas para este período. Del gasto público programado, los fondos europeos representan el 64,2% de media, aportando el 17,6% la Administración Central, el 16,3%, las Comunidades Autónomas y el resto la administración local y las empresas públicas.

Como puede verse en el cuadro 11, la proporción de aportaciones comunitarias es más elevada en las regiones objetivo 1, situándose por encima del 65%. El papel de la administración regional resulta mucho más importante en Navarra (37,3%), Cantabria (30,6%), Baleares (29,3%), Madrid (26,3%), Castilla-La Mancha (25,5%) o el País Vasco (25,2%) y pone nuevamente de manifiesto el activo papel desempeñado por las Comunidades Autónomas en el desarrollo regional.

Si circunscribimos el análisis a las regiones objetivo 1, el total de fondos europeos que absorben representa el 90,5%. No obstante, la cantidad resultante asignada a estas regiones para el conjunto del período, que asciende a 26.313,5 millones de euros, se reduciría al 68,7% (18.084,8 millones), si se asignasen los fondos a las regiones que en 1999 no alcanzaban el 75% del PIB por habitante medio de la actual Unión Europea, porcentaje que disminuiría hasta dejarlo sólo en el 38% (9.987,7 millones), si se estableciese el límite auto-

**CUADRO 10
 INCREMENTO MEDIO ANUAL DE LOS GASTOS ESTRUCTURALES
 EN LAS REGIONES OBJETIVO 1
 2000-2006/1994-1999, EN %**

	Total	No cofinan.	Ayuda MAC	F. nacional
Infra. base	0,1	-6,8	22,1	1,8
Transporte	-0,1	-10,7	11,8	27,6
Telecomunicaciones	5,8	25,0	-27,6	-82,3
Energía	-17,7	6,1	-61,1	-81,2
Agua y medio ambiente	1,6	-26,1	69,3	50,2
Sanidad	14,8	23,6	4,9	-35,8
Recursos humanos	22,8	23,0	13,2	49,5
Educación (g. capital)	9,8	12,6	-15,9	-2,2
Educación (g. cte.)	35,6	198,6	-12,5	40,0
Formación (g. capital)	12,5	-7,4	51,6	57,1
Formación (g. cte.)	33,1	67,5	7,6	48,9
I+D (g. capital)	20,9	-76,3	107,1	107,5
Entorno productivo	29,9	55,6	6,2	17,1
Industria y servicios	52,7	229,6	-8,2	-6,1
Agricultura y d. rural	19,1	-0,1	36,5	85,3
Pesca	23,8		-7,0	-25,4
Turismo	-0,6	-8,0	20,4	8,1
Otros	-49,1	-100,0	-48,9	-49,4
Total	9,6	9,3	9,4	11,4

FUENTES: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, y elaboración propia.

máticamente en relación con la media de la Unión Europea ampliada.

Esta merma de recursos podría ser determinante para las regiones que quedasen fuera del objetivo prioritario de las acciones estructurales, dada la diferencia en los medios disponibles respecto a las zonas de las regiones incluidas en el objetivo 2, además de la disminución que supondría la nueva ponderación de la población en función de la riqueza relativa en Andalucía y Extremadura.

Esta posible pérdida de recursos se puede valorar en función del peso económico que los fondos estructurales y la distribución territorial del fondo de cohesión han tenido en el inmediato pasado en las regiones españolas. Así, como puede apreciarse en el cuadro 12, los pagos comunitarios han tenido su máxima incidencia en 1999, representando una media del 1,5% del PIB. Dentro de las Comunidades Autónomas más afectadas por los posibles cambios en la delimitación territorial del objetivo 1 con motivo de la am-

pliación, la incidencia de los pagos en la actividad económica regional ha resultado más intensa en Castilla-La Mancha y Galicia (2,4% de su PIB en 1999), Murcia (2%) o Castilla y León (1,8%).

Esta indudable incidencia económica de las acciones estructurales desarrolladas en los últimos años cobra una especial importancia en el caso de los recursos administrados directamente por los gobiernos regionales, que pueden verse afectados fuertemente, y con ello su inversión en un escenario financiero especialmente condicionado. El nuevo marco normativo de referencia en el que ha de actuar la hacienda regional en los próximos años viene caracterizado por las implicaciones financieras en términos dinámicos del nuevo modelo de financiación autonómica recogido en la Ley 21/2001, que otorga una amplia autonomía tributaria a las regiones pero prescinde en buena parte de los instrumentos de garantía en términos de suficiencia dinámica del anterior acuerdo y por los nuevos requerimientos de disciplina presupuestaria derivados de la aplicación de la

CUADRO 11
PROPORCIÓN DE FINANCIACIÓN EN LOS MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO
PERIODO 2000-2006

	%/coste total	%/Fondos	% Ad. C/G. púb.	% Ad. R/G. púb.	% F. UE/G. púb.	% Otros
Andalucía	25,9	27,0	19,8	13,2	67,0	0,0
Aragón*	1,4	1,1	16,3	20,2	48,7	14,9
Asturias	4,5	4,6	21,5	13,2	65,2	0,0
Baleares*	0,4	0,3	15,2	29,3	48,6	7,0
Canarias	6,2	6,4	19,2	13,1	65,5	2,2
Cantabria	1,1	1,0	11,0	30,6	57,1	1,3
Castilla y León**	11,2	11,5	18,0	16,4	65,6	0,0
Castilla-La Mancha***	6,8	7,3	15,9	14,8	68,8	0,5
Cataluña*	5,9	4,3	12,4	25,5	46,6	15,6
C. Valenciana	9,2	9,4	17,1	17,2	65,8	0,0
Extremadura****	6,8	7,4	13,8	15,5	69,9	0,8
Galicia	11,2	11,8	16,9	15,6	67,5	0,0
Madrid*	1,8	1,4	18,0	26,3	49,6	6,0
Murcia*****	4,0	4,1	19,6	13,9	66,6	0,0
Navarra*	0,4	0,3	14,6	37,3	46,3	1,8
País Vasco*	2,9	2,0	12,7	25,2	44,6	17,4
La Rioja*	0,2	0,1	39,8	7,2	53,0	0,0
Total	100,0	100,0	17,6	16,3	64,2	2,0

* Incluye ayuda transitoria. **Incluye agencia de desarrollo y gerencia servicios sociales. ***Incluye SODICAMAN. ****Incluye SODIEX. *****Incluye subvención global.

FUENTES: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, y elaboración propia.

CUADRO 12
PAGOS COMUNITARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
PORCENTAJE SOBRE PIB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
F. estructurales y F. cohesión	1,4	1,3	1,2	1,3	1,5	0,9
Andalucía	1,3	0,8	1,3	0,6	1,7	1,2
Aragón	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5
Asturias	1,7	1,4	1,5	1,3	1,1	0,1
Baleares	0,1	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1
Canarias	1,2	1,2	1,4	1,3	1,1	0,2
Cantabria	0,8	1,3	2,5	1,4	1,5	1,5
Castilla-La Mancha	1,9	1,3	1,7	0,6	2,4	0,5
Castilla y León	1,6	1,3	0,9	1,4	1,8	1,6
Cataluña	0,2	0,3	0,2	0,5	0,1	0,1
Extremadura	2,7	2,5	1,3	2,9	2,6	3,6
Galicia	1,9	2,2	1,9	1,1	2,4	0,3
La Rioja	0,4	0,4	0,3	0,4	0,7	0,3
Madrid	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,0
Murcia	1,2	1,2	0,5	1,0	2,0	1,1
Navarra	0,6	0,8	0,6	0,4	0,2	0,1
País Vasco	0,5	0,6	0,2	1,1	0,1	0,2
C. Valenciana	1,1	0,8	0,5	0,1	0,5	0,2
Sin regionalizar	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,3

FUENTES: Banco de España y elaboración propia.

Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria y de la Ley Orgánica Complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. El objetivo común a todas las administraciones públicas de adoptar un marco de estabilidad presupuestaria a partir del ejercicio 2003, deja a las Comunidades Autónomas la responsabilidad de alcanzar el equilibrio presupuestario, adoptando las medidas necesarias para alcanzarlo. Esto las obliga a decidir si el objetivo puede lograrse con una política de incremento de los ingresos públicos o de reducción de los gastos, y sin que pueda recurrirse a una mayor emisión de deuda pública como forma de financiación.

En este escenario de autonomía financiera y disciplina presupuestaria cobra especial importancia la evolución de los ingresos corrientes y de las transferencias de capital para financiar las inversiones regionales a través del ahorro público y los ingresos de capital. En la medida en la que estos últimos tienen una especial incidencia los fondos estructurales comunitarios es motivo de preocupación adicional la orientación que pueden tener los mismos en los próximos años, una vez termine el actual período de programación. Es por ello necesario analizar las consecuencias de una posible reducción de los fondos estructurales en la sostenibilidad de las finanzas públicas de los gobiernos regionales y en la financiación de las inversiones realizadas por las Comunidades Autónomas.

Para ilustrar la importancia de los fondos europeos en la financiación de los gastos de capital de las Comunidades Autónomas basta con observar los presupuestos autonómicos liquidados de los últimos años que se recogen en el cuadro 13. Tomando como referencia la proporción de los ingresos de capital procedentes de la Unión Europea en relación con los gastos de capital realizados por los gobiernos regionales, se puede concluir que esta vía de financiación ha resultado en los últimos años muy importante, especialmente para Galicia (que cubre el 33,3% de sus gastos de capital en 1999), Andalucía (32,9%), Extremadura (31,4%) o Castilla-La Mancha (30,6%).

En conjunto, más de 2.787 millones de euros han sido aportados en 1999 por la Unión Europea como transferencias de capital a las distintas Comunidades Au-

CUADRO 13
PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS DE CAPITAL DE LA UE SOBRE LOS GASTOS DE CAPITAL EN LOS PRESUPUESTOS AUTONÓMICOS
PORCENTAJE

Comunidad	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Andalucía	13,9	14,0	27,2	31,6	26,7	28,2	32,9
Aragón	15,2	7,2	27,3	16,5	19,0	19,1	15,4
Asturias	21,3	19,3	31,1	33,7	30,1	23,4	20,7
Baleares	15,3	1,2	7,5	11,1	10,4	15,4	12,7
Canarias	21,3	27,4	28,9	24,3	14,2	16,0	21,7
Cantabria	6,6	67,6	13,2	11,4	27,9	28,4	22,6
Castilla y León	22,5	26,9	33,3	33,0	34,5	29,8	25,7
Castilla-La Mancha	8,5	9,0	32,0	30,5	29,4	39,3	30,6
Cataluña	9,7	10,2	28,0	26,7	26,0	23,6	24,4
C. Valenciana	8,7	0,1	25,1	31,4	7,1	8,3	8,7
Extremadura	26,2	33,1	55,2	48,0	43,4	44,7	31,4
Galicia	13,1	21,0	28,2	29,6	32,1	35,7	33,3
Madrid	2,9	0,8	6,1	3,1	3,3	8,0	5,3
Murcia	15,8	11,0	27,4	30,7	23,4	29,1	17,0
Navarra	5,5	3,7	5,9	15,0	10,6	9,0	5,3
País Vasco	9,7	3,5	17,2	5,9	15,9	16,3	6,8
La Rioja	16,1	11,3	5,5	14,0	10,8	8,0	7,0
Total	12,7	12,5	26,0	25,9	22,6	23,5	21,7

FUENTES: Instituto de Estudios Fiscales y elaboración propia.

CUADRO 14
FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PRESUPUESTOS DE 2000

	%F. UE/ I. cap	%F. UE/ G. cap	%ci/ F. ue	%aho/ G. cap	%def/ G. cap	%l. cap/ G. cap
Andalucía	57,9	30,7	44	41,9	5,1	53,0
Aragón	52,3	22,7	0	41,0	15,6	43,3
Asturias	41,8	24,1	19	32,2	10,2	57,6
Baleares	85,1	15,1	0	81,2	1,1	17,7
Canarias	51,4	20,0	25	59,1	2,0	38,8
Cantabria	75,5	38,3	20	37,6	11,7	50,7
Castilla y León	51,7	29,0	17	41,4	2,5	56,1
Castilla-La Mancha	67,2	42,5	22	34,1	2,6	63,3
Cataluña	19,8	5,8	0	65,3	5,3	29,4
C. Valenciana	40,5	11,3	36	68,8	3,4	27,9
Extremadura	65,1	45,4	22	29,6	0,7	69,8
Galicia	58,3	26,7	43	50,3	4,0	45,7
Madrid	22,8	7,7	0	60,5	5,6	33,9
Murcia	69,0	32,0	24	51,9	1,8	46,3
Navarra	83,8	5,1	0	93,8	0,0	6,1
País Vasco	74,2	4,5	0	113,3	-19,3	6,0
La Rioja	62,6	10,9	0	55,5	27,1	17,4
Total	52,2	21,9	27	54,5	3,6	41,9

FUENTES: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, y elaboración propia.

IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS...

tónomas en sus presupuestos regionales, lo que supone el 21,7% de sus gastos de capital.

La aplicación de la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria implica, de hecho, que de las tres formas de financiar las inversiones regionales y el resto de gastos de capital (el ahorro público, los ingresos de capital y el endeudamiento), se prescinde, con carácter general, del recurso a la deuda para financiar nuevos gastos de capital, limitándose al ahorro generado y a la obtención de ingresos de capital (impuestos y transferencias). Dada la estructura presupuestaria existente en 2000, el ahorro público financiaba el 54,5% de los gastos de capital, correspondiendo el 41,9% a los ingresos de capital y el 3,6%, al endeudamiento neto, de acuerdo con los presupuestos inicialmente aprobados.

Los fondos europeos de capital estaban financiando cerca del 22% de los gastos de capital, aunque en cinco comunidades estos porcentajes superaban el 30%, tal era el caso de Extremadura (45,4%), Castilla-La Mancha (42,5%), Cantabria (38,3%), Murcia (32%) y Andalucía (30,7%), Comunidades Autónomas que, por otro lado, son receptoras del Fondo de Compensación Interterritorial y presentaban déficit, aunque en la mayor parte de los casos estos últimos eran reducidos. En consecuencia, una reducción de las transferencias comunitarias puede reducir sensiblemente la capacidad inversora de los gobiernos regionales en un contexto presupuestario mucho más restrictivo si ésta no es compensada con un incremento, no previsto en la actual agenda de trabajo, de los fondos de desarrollo regional internos, que representaban en 2000 un mínimo del 17% de los fondos europeos de capital obtenidos (en el caso de Castilla y León) y un máximo del 44% (Andalucía) (cuadro 14).

Si se toma como referencia la incidencia que tienen los fondos europeos en los presupuestos regionales de las Comunidades Autónomas más directamente implicadas por la posible revisión de los criterios para acceder al objetivo 1 a partir de 2006, los mayores problemas para el mantenimiento de su capacidad

CUADRO 15
FINANCIACIÓN DE LOS GASTOS DE CAPITAL DE ALGUNAS CCAA
EN LOS PRESUPUESTOS DE 2002

	% UE/ I. capi.	% UE/ G. capi.	%aho/ G. capi.	%def/ G. capi.	%I. capi./ G. capi.
Asturias	41,4	20,9	36,8	12,7	50,5
Castilla-La Mancha	34,7	26,3	24,2	0,0	75,8
Galicia	62,0	28,2	59,7		45,4
Murcia	68,1	31,1	54,2	0,2	45,6
Andalucía	51,4	23,6	54,1	0,0	45,9
Extremadura	63,5	33,7	40,0	7,0	53,0

FUENTES: Presupuestos autonómicos y elaboración propia.

CUADRO 16
CUENTAS PÚBLICAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
MILLONES DE EUROS

	1997	1998	1999	2000	2001
Recursos	34.068	38.020	44.124	49.173	52.649
Empleos	35.782	39.861	45.004	51.227	55.476
Cap/nec. financiación	-1.714	-1.841	-880	-2.054	-2.827
Ahorro bruto	3.613	4.094	4.929	5.745	5.643
Recursos de capital	4.347	5.505	6.601	4.998	5.913
I/capital	1.049	1.045	1.120	1.342	1.380
Transf. cap. de AAPP	1.618	2.209	2.549	2.184	2.496
Ayudas a inversión	1.680	2.251	2.932	1.472	2.037
Empleos de capital	9.674	11.440	12.410	12.797	14.383
Transf. cap. a AAPP	1.315	1.638	1.896	1.953	2.158
Ayudas a inversión	3.007	3.525	3.792	3.764	4.368
Formación bruta cap.	5.352	6.277	6.722	7.080	7.857
% E. capital/PIB	2,0	2,2	2,2	2,1	2,2
% E. capital/E. capital A.C.	86,1	99,4	94,7	106,9	106,2
% Recursos de capital/E. capital	44,9	48,1	53,2	39,1	41,1
% Ahorro bruto/E. capital	37,3	35,8	39,7	44,9	39,2
% Recursos de capital/E. capital	17,7	16,1	7,1	16,1	19,7

FUENTES: Banco de España y elaboración propia.

inversora se pueden generar en aquellas regiones donde representen porcentajes relativamente elevados, pero también en aquellas comunidades cuyo ahorro público no cubra una proporción importante de sus gastos de capital y, además, mantengan desequilibrios presupuestarios. Éste es el caso de Asturias y Castilla-La Mancha. Además, en la medida en la que las cuentas de las administraciones regionales mantengan los problemas que actualmente se están produciendo en cuanto a los principales saldos presupuestarios un recorte de los fondos europeos puede afectar más a este nivel de gobierno, especialmente en algunos territorios.

Como puede comprobarse en el cuadro 16, durante el quinquenio de financiación autonómica que acaba de finalizar, el deterioro de las cuentas del conjunto de las administraciones regionales ha ocasionado un aumento del déficit público, hasta alcanzar en 2001 los 2.827 millones de euros. Los empleos de capital han aumentado a lo largo del último quinquenio, hasta situarse en 14.383 millones de euros, cantidad equivalente al 2,2% del PIB, que supera, desde 2000, los gastos de capital de la Administración Central. Este aumento de los empleos de capital sitúa a las Comunidades Autónomas a la vanguardia de las inversiones públicas y del conjunto de gastos

A. UTRILLA DE LA HOZ

ANEXO I
INDICADORES ECONÓMICOS NACIONALES Y REGIONALES

Región	PIB/h (PPS), EUR15=100		Empleo por sector (% total), 2000		
	1995	1999	Agricultura	Industria	Servicios
Unión Europea 15	100,0	100,0	4,3	28,9	66,5
12 países candidatos	37,7	38,5	21,6	31,7	48,1
Unión Europea 27	86,2	86,6	8,0	29,5	62,6
Bélgica	112,6	106,5	1,9	25,8	72,3
Dinamarca	118,1	119,4	3,7	25,4	71,0
Alemania	110,0	106,2	2,6	33,5	63,8
Grecia	65,9	68,2	17,0	22,5	60,5
España	78,2	82,2	6,9	30,8	62,4
Galicia	63,2	65,4	17,9	29,6	52,4
Principado de Asturias	68,9	71,0	9,5	32,4	58,1
Cantabria	72,8	77,7	7,4	34,1	58,5
País Vasco	93,3	100,9	1,7	38,2	60,1
Comunidad Foral de Navarra	99,5	104,6	6,9	40,6	52,5
La Rioja	89,9	92,9	9,2	43,9	47,0
Aragón	84,8	86,8	7,5	36,4	56,1
Comunidad de Madrid	102,9	111,6	0,9	26,0	73,1
Castilla y León	74,4	75,3	10,0	31,5	58,5
Castilla-La Mancha	64,2	65,0	10,7	34,1	55,2
Extremadura	49,2	51,8	13,9	25,9	60,2
Cataluña	95,6	100,6	2,7	36,6	60,7
Comunidad Valenciana	74,3	79,4	5,6	34,5	59,9
Islas Baleares	97,2	101,4	2,0	24,1	74,0
Andalucía	58,0	60,0	11,0	24,7	64,3
Región de Murcia	65,3	68,1	11,9	28,5	59,6
Ceuta y Melilla	65,3	65,4	0,5	12,3	87,2
Canarias	75,2	80,9	6,1	20,2	73,7
Francia	104,0	99,6	4,2	26,3	69,5
Irlanda	93,3	111,7	7,9	28,8	63,4
Italia	103,4	103,3	5,2	31,8	63,0
Luxemburgo	170,8	185,8	2,5	20,8	76,7
Países Bajos	109,2	114,4	3,3	21,6	75,2
Austria	110,3	111,0	6,1	30,0	63,9
Portugal	70,5	73,7	12,5	34,9	52,6
Finlandia	96,9	101,1	6,2	28,0	65,9
Suecia	102,6	101,4	2,9	24,6	72,4
Reino Unido	96,5	100,6	1,5	25,4	73,1
Bulgaria	32,5	27,0	13,2	32,8	54,0
Chipre	83,5	84,9	5,4	24,1	70,5
República Checa	62,3	58,5	5,2	39,9	54,8
Estonia	32,5	36,8	7,0	34,7	58,4
Hungría	46,0	49,7	6,5	33,8	59,8
Lituania	31,3	32,8	18,4	27,4	54,2
Letonia	25,1	28,6	14,4	26,8	58,7
Malta	52,4	55,2	2,1	32,6	65,3
Polonia	34,3	38,9	18,7	31,1	50,3
Rumanía	27,9	23,5	45,2	25,8	29,0
Eslovenia	62,8	68,3	9,6	37,7	52,8
Eslovaquia	44,1	48,1	6,9	37,3	55,8

FUENTE: Comisión Europea.

ANEXO 2
PAGOS POR ACCIONES ESTRUCTURALES EN ESPAÑA EN 2000
MILLONES DE EUROS

	FEOGA	IFOP	FEDER	FSE	F. cohesión	Total	%/Total	%/UE15
Objetivo 1	99,1	145,4	2.191,3	497,4		2.933,2	57,30	18,90
Objetivo 2	32,2	0	133,6	67,2		233,0	4,60	6,00
Objetivo 3	0	0	0	122,1		122,1	2,40	3,90
Otras medidas	128,8	19,6	0	0		148,4	2,90	15,10
Iniciativas comunitarias	37,4	0,1	370,2	67,8		475,5	9,30	20,70
Medidas innovadoras y asistencia técnica	0,4	4,9	57,1	2,1		64,5	1,30	35,70
Fondo de cohesión					1.138,1	1.138,1	22,30	67,50
Total	297,9	169,9	2.752,2	756,6	1.138,1	5.114,7	100	18,50
%/total	5,80	3,30	53,80	14,80	22,30	100		

FUENTE: Comisión Europea.

de capital y deja su financiación en una mayor dependencia de los recursos de capital (41,1% en 2001) y de endeudamiento (19,7%).

CONSIDERACIONES FINALES

La ampliación de la Unión Europea va a originar, sin duda, una modificación sustancial del marco financiero que ha venido caracterizando el desarrollo de las perspectivas financieras comunitarias durante las últimas dos décadas. Por un lado, los atrasos estructurales de los países que se van a incorporar determinan unas necesidades objetivas que habrá que atender para evitar que el mercado interior europeo genere dualidades insostenibles desde el punto de vista de la cohesión económica y social. A estas razones económicas se unen las modificaciones en la posición de los actuales miembros de la Unión Europea sobre el papel que debe desempeñar el presupuesto comunitario como instrumento activo de la integración europea, que ya se pusieron de manifiesto con ocasión de los acuerdos de Berlín.

La presión para la renacionalización de las principales actuaciones comunitarias en las ayudas directas agrícolas y la limitación al alcance financiero de las acciones estructurales que están ejerciendo los países contribuyentes netos centrará el debate en los próximos años sobre la futura configuración y alcance

del presupuesto comunitario a partir de 2006. En unos marcos presupuestarios nacionales restrictivos como consecuencia del cumplimiento del Pacto de Estabilidad, esta disminución del alcance financiero global de las políticas comunes y de las acciones estructurales puede tener mayores consecuencias para países, como España, que son receptores prioritarios de las ayudas actuales y que han establecido una legislación presupuestaria interna más rígida para hacer frente a las futuras necesidades derivadas del envejecimiento de la población.

En este contexto, y dada la descentralización tan importante existente en las Administraciones Públicas hacia las Comunidades Autónomas, el riesgo de una reducción de las ayudas europeas en las regiones enmarcadas en el objetivo 1 es importante. Además de fuertes implicaciones en la configuración de la política regional y en las posibilidades de desarrollo y convergencia de estas regiones con las zonas más desarrolladas del espacio comunitario y del propio escenario de crecimiento español, la ampliación puede tener efectos importantes en la suficiencia financiera de las Comunidades Autónomas.

NOTAS

- (1) COM (200) 46 final, de 30 de enero de 2002.
- (2) SEC (2002) 102, de 30 de enero de 2002.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1997): *Agenda 2000*, Luxemburgo.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999a): *Fondos Estructurales Comunitarios 2000-2006*, Luxemburgo.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999b): *Informe anual sobre la aplicación de la reforma de los fondos estructurales*, Luxemburgo.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1999c): «Budgetary surveillance in EMU- The new stability and convergence programmes», *European Economy*, Supplement A, nº 3.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000a): *Vademécum Presupuestario*, Luxemburgo.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2000b): «Recent Fiscal Developments in the Candidate Countries», *Enlargement Papers*, nº 2.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001a): *Communication from the Commission on the impact of enlargement on regions bordering candidate countries*, COM (2001) 437 final.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001b): *Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en la vía de la adhesión*.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001c): *Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social*.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001d): *Documento estratégico sobre la ampliación*.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002a): *Presupuesto General de la Unión Europea para el ejercicio 2002*, Luxemburgo.
 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002b): *Public Finances in EMU-2002*.

A. UTRILLA DE LA HOZ

ANEXO 3 PERSPECTIVAS FINANCIERAS ACTUALIZADAS MILLONES DE EUROS

	Precios corrientes				Precios 2002		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Agricultura	41.738	44.529	46.587	46.449	45.377	44.497	44.210
A. estructurales	32.678	32.721	32.768	32.153	31.420	31.420	30.968
%/C. compromisos	34,8	33,7	32,8	32,5	32,2	32,5	32,1
%/PNB	0,39	0,38	0,36	0,34	0,33	0,32	0,31
Fondos estructurales	30.019	30.005	29.979	29.364	28.738	28.738	28.292
Fondos de cohesión	2.659	2.715	2.789	2.789	2.682	2.682	2.677
Pol. internas	6.031	6.272	6.558	6.676	6.793	6.910	7.038
A. exteriores	4.627	4.735	4.873	4.884	4.895	4.905	4.916
Administración	4.638	4.777	5.012	5.119	5.225	5.332	5.439
Reservas	907	915	676	426	426	426	426
A. preadhesión	3.173	3.240	3.328	3.328	3.328	3.328	3.328
C. compromisos	93.792	97.189	99.802	99.034	97.464	96.818	96.325
C. pagos	91.322	94.730	10.0078	10.0795	97.645	95.789	95.217
Adhesión			4.397	7.125	9.440	12.146	15.097
Límite pagos	91.322	94.730	104.475	107.920	107.085	107.935	110.314
%/PNB	1,10	1,09	1,14	1,15	1,12	1,10	1,09
% Rec. propios	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

FUENTE: Comisión Europea.

ANEXO 4 PROPORCIÓN DE ACCIONES ESTRUCTURALES SOBRE LOS GASTOS OPERATIVOS

Pais	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica	10,3%	20,7%	19,5%	17,9%	22,4%	19,5%
Dinamarca	7,5%	6,5%	11,0%	10,8%	8,3%	7,8%
Alemania	26,6%	33,9%	35,9%	38,7%	33,7%	36,8%
Grecia	43,7%	42,9%	47,7%	54,4%	45,8%	50,2%
España	56,1%	59,3%	56,5%	54,9%	57,3%	46,9%
Francia	12,6%	16,2%	20,1%	18,9%	22,3%	20,7%
Irlanda	41,6%	39,8%	36,1%	46,1%	37,4%	32,0%
Italia	34,0%	39,1%	34,0%	43,7%	41,9%	47,9%
Luxemburgo	15,8%	12,3%	16,8%	35,9%	15,9%	9,9%
Holanda	9,7%	12,7%	16,7%	17,2%	9,6%	21,5%
Austria	19,5%	16,4%	26,5%	25,9%	24,2%	18,8%
Portugal	75,5%	79,7%	77,6%	80,6%	79,0%	73,9%
Finlandia	23,1%	15,0%	34,4%	26,8%	27,6%	39,3%
Suecia	16,6%	10,2%	19,5%	28,3%	25,1%	19,4%
Reino Unido	24,3%	32,5%	27,4%	27,3%	22,0%	38,2%
Total	32,8%	35,7%	36,4%	39,4%	37,7%	37,7%

FUENTES: Comisión Europea y elaboración propia.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002c): *Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social.*

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002d): «Annual report on structural reforms 2002», *European Economy*, Economic Papers, 167.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002e): *Commission recommendation for the 2002 Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community.*

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002f): «Economic forecasts Spring 2002», *European Economy*, nº 2.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002g): «Report on the implementation of the 2001 broad economic policy guidelines», *European Economy*, nº 1.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2003): *Segundo Informe Intermedio sobre la cohesión económica y social.*

IMPACTO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS...

**ANEXO 5
MARCOS COMUNITARIOS DE APOYO 2000-2006 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
MILLONES DE EUROS**

	Coste total	G. Público	Total	FEDER	PSE	FEOGA-O	Total	Central	Regional	Local
Andalucía	11.708,9	11.708,9	7.840,4	6.152,7	932,5	755,2	3.868,5	2.317,2	1.550,3	0
Aragón*	629,3	629,3	306,3	291,4	14,9		323,0	102,6	126,9	93,5
Asturias	2.052,5	2.052,5	1.338,8	1.028,6	104,1	206,1	713,7	442,3	271,4	
Baleares*	186,1	186,1	90,4	86,2	4,2		95,7	28,2	54,5	13,0
Canarias	2.819,7	2.819,7	1.846,1	1.429,5	274,5	142,1	973,6	542,2	370,3	
Cantabria	519,0	519,0	296,5	198,2	33,3	65,0	222,5	57,1	158,9	6,5
Castilla y León**	5.092,5	5.092,5	3.341,6	2.362,5	336,9	642,2	1.750,9	915,0	835,9	
Castilla-La Mancha***	3.086,1	3.086,1	2.122,2	1.459,0	242,2	421,0	963,9	491,8	458,1	
Cataluña*	2.651,8	2.651,8	1.235,5	978,6	256,9		1.416,3	327,8	674,9	245,8
C. Valenciana	4.172,7	4.172,7	2.744,5	2.055,2	476,5	212,8	1.428,2	711,6	716,6	
Extremadura****	3.071,4	3.071,4	2.147,3	1.513,1	363,6	270,6	924,1	423,8	475,2	
Galicia	5.087,3	5.082,3	3.430,1	2.335,7	392,0	702,4	1.652,2	860,1	792,1	
Madrid*	795,5	795,5	394,9	369,9	25,0		400,6	143,3	209,2	48,1
Murcia*****	1.811,8	1.811,8	1.206,0	992,4	107,8	105,8	605,8	354,3	251,5	
Navarra*	195,7	195,7	90,6	86,5	4,1		105,1	28,5	73,0	3,6
País Vasco*	1.316,4	1.316,4	587,7	558,9	28,8		728,7	167,6	332,3	211,5
La Rioja*	80,5	80,5	42,7	40,6	2,1		37,8	32,0	5,8	
Total	45.277,2	45.272,2	29.061,6	21.939	3.599,4	3.523,2	16.210,6	7.945,4	7.356,9	622

* Incluye ayuda transitoria. **Incluye agencia de desarrollo y gerencia de servicios sociales. ***Incluye SODICAMAN. ****Incluye SODIEX. *****Incluye subvención global.

FUENTES: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, y elaboración propia.

**ANEXO 6
PAGOS COMUNITARIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS
MILLONES DE EUROS**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
F. estructurales y F. cohesión	6.036	5.989	5.817	6.850	8.216	5.327
Andalucía	757	504	890	422	1.259	1.001
Aragón	78	90	95	105	121	91
Asturias	178	154	176	164	143	18
Baleares	14	21	7	21	34	13
Canarias	205	218	270	261	253	55
Cantabria	46	77	152	89	111	110
Castilla-La Mancha	297	207	294	121	468	111
Castilla y León	422	368	262	447	590	550
Cataluña	140	299	218	514	140	93
Extremadura	199	202	106	264	252	380
Galicia	475	561	528	331	725	87
La Rioja	12	13	12	17	29	15
Madrid	63	54	32	138	131	37
Murcia	117	122	60	120	256	152
Navarra	41	60	49	36	19	15
País Vasco	125	184	54	358	29	78
C. Valenciana	452	367	212	37	265	122
Ceuta y Melilla	238	193	448	659	718	863
Sin regionalizar	2.177	2.295	1.952	2.746	2.673	1.536

FUENTE: Banco de España.

A. UTRILLA DE LA HOZ

ANEXO 7 PROPORCIÓN DE ACCIONES ESTRUCTURALES POR ESTADOS MIEMBROS

País	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Bélgica	1,2%	1,8%	1,4%	1,1%	1,5%	1,4%
Dinamarca	0,6%	0,4%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%
Alemania	11,1%	14,0%	14,0%	14,0%	12,4%	13,6%
Grecia	10,3%	9,1%	10,2%	11,4%	8,6%	10,1%
España	31,9%	25,8%	24,5%	24,1%	27,8%	18,5%
Francia	6,7%	8,0%	9,4%	7,9%	10,7%	9,1%
Irlanda	5,6%	4,9%	4,7%	5,2%	4,1%	3,0%
Italia	10,1%	12,4%	11,1%	12,9%	14,1%	18,7%
Luxemburgo	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%
Holanda	1,2%	1,1%	1,6%	1,2%	0,6%	1,7%
Austria	0,9%	1,1%	1,4%	1,2%	1,1%	0,9%
Portugal	13,0%	12,0%	11,3%	11,3%	11,6%	8,7%
Finlandia	0,9%	0,6%	1,5%	0,9%	0,9%	2,0%
Suecia	0,7%	0,5%	0,9%	1,3%	1,1%	0,8%
Reino Unido	5,8%	8,0%	7,4%	6,6%	4,8%	10,7%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

FUENTES: Comisión Europea y elaboración propia.

ANEXO 8 PROPORCIÓN DE FINANCIACIÓN EN EL MARCO COMUNITARIO DE APOYO DE ESPAÑA 2000-2006. OBJETIVO 1

	G. púb./C.T.	F. UE/C.T.	F. UE/G. púb.	Ad. C/G. púb.	Ad. R/G. púb.	Otros
Eje 1	33,9%	23,7%	70,0%	16,6%	12,5%	1,0%
Eje 2	49,0%	34,5%	70,3%	20,5%	8,7%	0,5%
Eje 3	88,6%	62,5%	70,5%	21,0%	8,1%	0,4%
Eje 4	99,7%	67,5%	67,7%	17,5%	14,6%	0,2%
Eje 5	76,7%	53,6%	69,9%	14,6%	8,7%	6,8%
Eje 6	91,6%	56,2%	61,3%	30,0%	8,6%	0,0%
Eje 7	67,0%	43,3%	64,7%	25,9%	9,4%	0,0%
Eje 8	66,5%	51,8%	77,9%	15,1%	6,9%	0,2%
Asistencia técnica	99,2%	76,3%	76,9%	10,2%	11,9%	1,0%
Ayudas permanentes	69,4%	46,8%	67,4%	21,7%	10,0%	0,9%
Ayudas transitorias	63,0%	34,9%	55,3%	16,1%	27,5%	1,0%
Total	69,3%	46,7%	67,3%	21,6%	10,2%	0,9%
FEDER	66,4%	44,2%	66,5%	22,4%	9,6%	1,5%
FSE	99,7%	68,3%	68,5%	20,5%	11,0%	0,0%
FEOGA-O	53,9%	35,9%	66,6%	21,6%	11,8%	0,0%
IFOP	63,6%	47,9%	75,4%	15,5%	8,9%	0,2%

FUENTE: Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial.

FUNCAS (2001): «La convergencia europea de las regiones españolas», *Cuadernos de Información Económica*, nº 161.

MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA, S. y VELÁZQUEZ, F. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, Fundación La Caixa, Colección Estudios Económicos, nº 27.

MINISTERIO DE HACIENDA (2001): *Presupuestos Generales del Estado para 2002*.

SOSVILLA, S. y HERCE, J. A. (2000): «Los efectos macroeconómicos de la Agenda 2000», *Economistas*, nº 84.

UTRILLA, A. (2001): «Perspectiva de los fondos estructurales ante la nueva ampliación de la Unión Europea», *Revesco*, nº 75.

UTRILLA, A. y DE MESA, L. (1999): «La reforma del presupuesto europeo: alcance y limitaciones de las futuras perspectivas financieras», *Cuadernos de Información Económica*, nº 144-145.

UTRILLA, A. y URBANOS, R. (2001): *La economía pública en Europa*, editorial Síntesis.