

# LAS ACCIONES ESTRUCTURALES COMUNITARIAS EN ESPAÑA Y SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Período 2000-2006

Volumen I  
Visión general de su aplicación en España

Coordinador General: Laureano Lázaro Araujo  
Supervisión Técnica: FUNDICOT



COMISIÓN EUROPEA  
Representación en España

**Madrid, 2002**

El contenido de esta publicación no tiene que coincidir necesariamente y, por tanto, no compromete los puntos de vista oficiales de la Comisión Europea y de su Representación en España.

Esta publicación existe también en versión electrónica en el web de la Representación en España de la Comisión Europea (<http://europa.eu.int/spain/publicaciones>)

Al final de la obra figura una ficha bibliográfica

Madrid: Comisión Europea. Representación en España, 2002

© Comisión Europea, 2002

*Todos los derechos reservados. Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.*

ISBN: 92-894-5069-X (vol. I)

ISBN: 92-894-5498-9 (obra completa)

Depósito legal: S. 95-2003

*Impreso en España*

Gráficas Varona, S.A.

Pol. Ind. «EL Montalvo», parc. 49

SALAMANCA

# Índice

<b>PRÓLOGO POR MIGUEL MOLTÓ CALVO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>La Cohesión Económica y Social y principales criterios de funcionamiento de los Fondos Estructurales en el periodo 2000-2006.....</b>	<b>13</b>
1. Los Fondos Estructurales y la cohesión económica y social .....	15
1.1. Los Fondos Estructurales y Acciones Estructurales.....	15
1.2. La cohesión económica y social en los Tratados .....	20
1.3. La regulación del funcionamiento de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006.....	23
1.4. La regulación del Fondo de Cohesión.....	45
Anexo 1. La cohesión económica y social en los Tratados.....	48
Anexo 2. Los instrumentos financieros estructurales en los Tratados.....	50
Anexo 3. Los tres objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales.....	53
Anexo 4. Regiones ultraperiféricas .....	54
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>España en las Perspectivas Financieras para el periodo 2000-2006 y la programación de los recursos estructurales .....</b>	<b>55</b>
1. Los recursos estructurales en el período 2000-2006.....	57
1.1. Las perspectivas financieras 2000-2006: los recursos globales asignados a la cohesión .....	58
1.2. La asignación por Objetivos y Fondos según los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín: comparación con el período 1994-1999.....	66
1.3. Los criterios de asignación por Objetivos para el reparto de recursos entre Estados-miembros y distribución resultante .....	67
1.4. Los recursos asignados a España y comparación con el periodo 1994-1999: Distribución por Objetivos y por grandes ámbitos de aplicación .....	70

2. La programación por Objetivos en el período 2000-2006 .....	75
2.1. La programación de los recursos asignados a las regiones beneficiarias del Objetivo n.º 1 .....	76
2.2. La programación de los recursos asignados a las regiones beneficiarias del Objetivo n.º 2 .....	104
2.3. La programación de los recursos asignados al Objetivo n.º 3 .....	120
2.4. Las Iniciativas Comunitarias cofinanciadas con Fondos Estructurales en el período 2000-2006 .....	143

### **CAPÍTULO TERCERO**

<b>Perspectivas y conclusiones .....</b>	<b>159</b>
1. Principales conclusiones .....	161
2. Las acciones estructurales y la convergencia real de España y de sus comunidades autónomas: La experiencia de una década .....	165
3. Perspectivas en el marco de una Unión Europea ampliada .....	175

# Prólogo

La aplicación de una política de cohesión económica y social es una de las características específicas del proceso de integración europea. Junto con otros rasgos propios, le diferencia nítidamente de otros casos contemporáneos de similar naturaleza. Cada avance en el camino de la integración ha ido acompañado de medidas tendentes a contrapesar los posibles efectos no deseados en sectores económicos o regiones con problemas. La preparación de la unión aduanera, cuando todavía no se hablaba del concepto de cohesión, se hizo en paralelo a la puesta en práctica de la primitiva política agrícola comunitaria (PAC), cuyos principios inspiradores (financiación común, mercado único y preferencia comunitaria), en aquel momento histórico, contenían elementos de cohesión económica sectorial, social y territorial. Esta peculiaridad ha sido más evidente con motivo de las sucesivas ampliaciones. La primera (incorporación de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1973) no se puede disociar de la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). La entrada de Grecia, en 1981, y de España y Portugal, en 1986, así como el gran impulso integrador de la formación del mercado único, están en el origen directo de la reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo según el mandato del Acta Única Europea y que entró en vigor en 1989.

Los Tratados de la Unión Europea (TUE) y de la Comunidad Europea (TCE) han consagrado la cohesión económica y social como uno de sus objetivos y misiones. Citando el articulado de las versiones consolidadas de los Tratados, el artículo 2 del TUE destaca que la Unión Europea deberá promover el desarrollo equilibrado y sostenible y el fortalecimiento de la cohesión económica y social. El artículo 2 del TCE, en términos más concretos, reitera, entre otros aspectos, la misión de promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto grado de competitividad y convergencia de los resultados económicos, la elevación del nivel de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros. A tenor del artículo 158 del TCE, la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las dife-

rencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

Desde su incorporación a la Comunidad Europea, España y sus comunidades y ciudades autónomas se han beneficiado de manera destacada de las ventajas de los esfuerzos comunitarios por fortalecer la cohesión económica y social. La Representación en España de la Comisión Europea ha venido contribuyendo a la difusión entre los estudiosos y la opinión pública del contenido y de la aplicación de esta política, mediante la publicación de estudios específicos relativos a las acciones estructurales comunitarias en España y sus autonomías.

Los dos volúmenes que el lector tiene en sus manos corresponden a la cuarta edición de una serie de obras que le han precedido en el tiempo. Esta publicación constituye una ampliación y actualización para el período 2000-2006 de sus predecesoras. Pero presenta importantes diferencias en relación con ellas. Quienes hayan seguido en el tiempo esta serie, observarán que, a diferencia de ediciones anteriores, aparecidas bajo el formato de fascículos, ahora se presenta en forma de una obra en dos tomos. De esta manera, se quiere proporcionar al lector una visión más integradora del conjunto de las acciones estructurales en España y sus comunidades y ciudades autónomas para el período de programación 2000-2006. Como es lógico, el contenido no es una mera actualización de las ediciones anteriores, sino que aporta novedades de interés.

El capítulo primero de la primera parte de la obra comienza aclarando la diferencia entre los Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros que también apoyan acciones con finalidad estructural. A continuación, se exponen en un lenguaje menos árido que el estrictamente reglamentario las normas que regulan el funcionamiento de los Fondos durante el período 2000-2006, tomando como principal referencia, como es lógico, el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999. También se exponen las modificaciones relativas al Fondo de Cohesión, regulado actualmente en lo esencial por el Reglamento (CE) n.º 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999.

El capítulo segundo de esta parte se inicia con el estudio de la asignación de recursos financieros para acciones estructurales, tomando como marco de referencia los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de 30 y 31 de marzo de 1999, y continúa con el reparto por Estados miembros. Se ha repetido en muchos foros y ocasiones que España es el país que recibe más volumen de financiación comunitaria para acciones estructurales de toda la Unión Europea, seguido de Alemania e Italia. Si de las cifras absolutas se pasa a términos relativos (como porcentaje del PIB o en euros por habitante), España baja al tercer lugar, detrás de Portugal y Grecia. Ambos extremos quedan documentados en esta obra. Posteriormente se pasa a describir la aplicación de los Fondos Estructurales en España y sus comunidades y ciudades autónomas por objetivos. En cada caso (diferenciando entre objetivo n.º 1, objetivo n.º 2, objetivo n.º 3, fuera del objetivo n.º 1 e iniciativas comunitarias), se describen la estrategia y prioridades de programación seguidas, las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO), los ejes prioritarios de actuación, los recursos financieros disponibles y los programas aplicados. Hay que destacar que se ha efectuado una regionalización indicativa completa de todos los recursos disponibles.

Finalmente, el primer volumen concluye con una recapitulación y conclusiones de todo lo tratado anteriormente, terminando con unas consideraciones sobre las perspectivas de futuro en el marco de la gran ampliación de la Unión Europea.

El tomo segundo comprende las monografías de todas y cada una de las comunidades y ciudades autónomas españolas. Cada comunidad y ciudad autónoma tiene un progra-

ma operativo o documento único de programación (DOCUP), pero en el objetivo n.º 1 hay algunos programas plurirregionales. En cada monografía, se toma como elemento básico el programa regional correspondiente. Se resume la situación socioeconómica, para determinar los estrangulamientos y potencialidades (análisis DAFO), antes de pasar a exponer las estrategias y objetivos de desarrollo que se proponen. Siguiendo las directrices de la Comisión Europea, se hace particular hincapié en las cuestiones relativas a recursos humanos, igualdad de oportunidades, sociedad del conocimiento y medio ambiente. Cada monografía concluye con el reflejo de la totalidad de los recursos financieros programados para la comunidad o ciudad autónoma, incluyendo programas regionales, plurirregionales e iniciativas comunitarias.

Con la próxima ampliación, en cierto modo se cierra un ciclo de la política de fortalecimiento de la cohesión económica y social en la Unión Europea, mejor dicho, de la posición de España en la aplicación de la política de cohesión. A nadie se le ocultan dos circunstancias significativas, de pasado una, de futuro otra. Por un lado, desde que España se incorporó en 1986 a la Comunidad Europea, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han contribuido indudablemente a la convergencia real del país en su conjunto y de sus comunidades y ciudades autónomas con los niveles medios de la Unión Europea. Por otro lado, el centro de gravedad de la política de cohesión se va a desplazar desde el sur hacia el centro y este de Europa. Hasta finales de 2006 España tiene asignados unos recursos que no se verán afectados en nada por la futura ampliación, acordada en el Consejo Europeo de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002. Otra cosa es lo que vaya a suceder a partir de 2007. Es cierto que, a pesar de la convergencia real experimentada, algunas comunidades y ciudades autónomas seguirán necesitando recursos para financiar acciones estructurales. También es cierto que la ampliación provocará que determinadas regiones españolas dejarán de cumplir los requisitos actualmente exigidos para pertenecer al objetivo n.º 1, sólo por razones estadísticas, sin que se haya producido una mejora real de los niveles de vida. Algo parecido puede suceder con las condiciones requeridas para recibir ayudas del Fondo de Cohesión. Es pronto para hablar de la solución a este y otros problemas que plantea la próxima ampliación. Pero la historia demuestra que la Unión Europea ha sido capaz de encontrar soluciones equilibradas y aceptables a cuantos problemas se le han ido planteando.

La Representación en España de la Comisión Europea, que dirijo, encargó la realización de la obra que ahora se publica a la Asociación Interprofesional de Ordenación del Territorio (*FUNDICOT*), presidida por *Antonio Serrano Rodríguez*, catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Valencia. *FUNDICOT* confió la coordinación de los trabajos a *Laureano Lázaro Araujo*, autor también de parte del texto, experto en temas de política regional en la doble faceta de análisis teórico y aplicación práctica, desde el desempeño años atrás de diferentes puestos de responsabilidad en la administración pública española. *Rosa Cobo Mayoral*, Subdirectora General de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y *Gervasio Cordero Mestanza*, Subdirector General de Programación Territorial y Evaluación de Programas Comunitarios, ambos del Ministerio de Hacienda, han desempeñado un importante papel en la elaboración de este libro, por la documentación aportada y la continua colaboración prestada.

A todos ellos manifestamos nuestro agradecimiento por su contribución a la aparición de una publicación cuyo contenido no tiene que coincidir necesariamente y, por tanto, no

compromete los puntos de vista oficiales de la Comisión Europea y de su Representación en España.

Este libro está destinado tanto a los estudiosos que se dedican al análisis de la aplicación de las acciones estructurales en España como al público interesado en el mejor conocimiento de los fundamentos y del funcionamiento de la Comunidad Europea. Esperamos y deseamos que sea de utilidad.

MIGUEL MOLTÓ CALVO

*Director de la Representación en España de la Comisión Europea*

# Capítulo primero

**La cohesión económica y social y principales criterios  
de funcionamiento de los Fondos Estructurales  
en el período 2000-2006**

# Los Fondos Estructurales y la cohesión económica y social

## 1.1. FONDOS ESTRUCTURALES Y ACCIONES ESTRUCTURALES

**D**urante la última década del siglo xx se han incorporado al lenguaje corriente de los países de la Unión Europea (UE) términos antes poco o nada utilizados, como cohesión, Fondos Estructurales, «fondos de cohesión» y otros emparentados con éstos. Aparecen también con frecuencia las siglas con que se designan diversos instrumentos financieros comunitarios. Es una excelente prueba de la agilidad lingüística con que la opinión pública trata de adaptarse a situaciones antes desconocidas. Cosa diferente es que con esa gimnasia mental se llegue a determinar con precisión el significado exacto de las expresiones que se usan.

Para dejar desde el principio las cosas claras al lector interesado en estos temas, pero no especializado, dedicaremos esta introducción a precisar las diferencias entre el lenguaje coloquial y el sentido estrictamente jurídico de términos que irán apareciendo repetidamente a lo largo del texto.

Los *Fondos Estructurales* reciben esta denominación porque tienen como objetivo común a todos ellos promover reformas estructurales, cada uno dentro del ámbito de actividad que específicamente tiene encomendado y que está determinado reglamentariamente (ver anexo 2 de este capítulo). Son los siguientes:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)
- Fondo Social Europeo (FSE)
- Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación (FEOGA-ORIENTACIÓN)
- Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP)

El Tratado de la Comunidad Europea no cita al IFOP cuando en su artículo 159 de la versión consolidada, antes artículo 130 B, enumera uno tras otro los fondos con finalidad estructural. ¿Se ha incurrido en un error al hacer la relación anterior? Si uno se atuviera sólo a lo expresado en el citado artículo del Tratado, así sería. Pero otra fuente jurídica,

el reglamento más importante en materia de Fondos Estructurales, que es el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DO n.º L 161, de 26/06/99), dice claramente en su artículo 2 que, a los efectos del citado Reglamento, se entenderá por Fondos Estructurales (FF.EE.) los cuatro antes mencionados.

Otro fondo bien conocido en España es el *Fondo de Cohesión (FC)*. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, no es un fondo estructural, aunque está emparentado con ellos. Esta afinidad hace que haya una fuerte y casi inevitable tendencia a la equiparación de uno y otros en el lenguaje coloquial, porque todos ellos (los cuatro más uno) tienen como finalidad común la financiación de acciones encaminadas al logro de reformas estructurales. Esta, y no otra, es la explicación de que con frecuencia se meta al Fondo de Cohesión en el mismo saco de los Fondos Estructurales.

A su vez, el objetivo estratégico perseguido mediante las reformas estructurales es reforzar la *cohesión económica y social* en la Unión Europea. Por eso se utiliza la expresión «fondos de cohesión» para hablar indistintamente de los cinco fondos citados, cuando en realidad sólo hay uno con ese nombre: el *Fondo de Cohesión*. Para referirse al conjunto de todos ellos, sería más correcto decir *fondos para la cohesión*.

Falta por citar otro instrumento financiero comunitario con finalidad estructural, que es el *Banco Europeo de Inversiones (BEI)*, con su propio estatuto jurídico. Pero en este caso no se observa la comentada tendencia a confundirle con los referidos fondos, seguramente porque la intuición da a entender que algo sustancial está diferenciando a una institución financiera de crédito de los otros mecanismos.

Dejando aparte al BEI, los otros cinco fondos reseñados tiene en común una serie de características, que, sin duda, inciden en la tendencia a equiparar el carácter de unos y otros. Los más importantes rasgos de aplicación general son los siguientes:

- Financian gastos de inversión, cada uno dentro del ámbito o sector de actuación que tiene encomendado. Es una peculiaridad clara del FEDER, FEOGA-ORIENTACIÓN e IFOP, ampliable al FSE, en tanto en cuanto sus intervenciones pueden considerarse inversiones en capital humano. Los contados casos en que pueden utilizarse para financiar gastos corrientes están determinados reglamentariamente.
- Sólo pueden aplicarse dentro del territorio de la Unión. Es una condición determinada en los Tratados, y es tan estricta que para poder apoyar con presupuesto comunitario programas y proyectos de contenido estructural en los países candidatos a la integración ha sido necesario crear líneas presupuestarias específicamente destinadas a ese fin, en la idea de prepararlos para la adhesión y entrenarlos en la gestión de los recursos comunitarios.
- Las ayudas que suministran son subvenciones a fondo perdido, es decir, no reembolsables, siempre que se utilicen de acuerdo con las normas establecidas. De ahí la avidez con que los beneficiarios esperan esta especie de maná.
- Como norma general, son ayudas que requieren una cierta participación financiera del beneficiario de la subvención, o cofinanciación, en la terminología al uso. La aportación comunitaria suele oscilar entre el 25% y el 75% del gasto elegible o subvencionable. En determinadas regiones particularmente necesitadas de financiación para ciertas intervenciones, los Fondos Estructurales pueden llegar a otorgar subvenciones de hasta el 85%, que es el techo habitual del Fondo de Cohesión. Las excepciones a la exigencia de participación nacional en la financiación están especificadas en los reglamentos.

Los cuatro fondos estructurales en sentido estricto tienen otros seis rasgos comunes que deben señalarse:

- Funcionan de acuerdo con unas normas que obligan a todos ellos, determinadas en un reglamento general, cuyo conocimiento es esencial para entender su modo de operar. Aparte del reglamento general, cada fondo tiene su propio reglamento particular, que también hay que conocer, sobre todo si se quiere acceder a sus ayudas, pero que es en cierto modo complementario del general.
- Los cuatro fondos se reparten entre todos los países de la UE, absolutamente todos, en mayor o menor medida. La distribución se hace de acuerdo con unas reglas y parámetros que, con el tiempo, han ido cuantificándose de manera más estricta, reduciendo el grado de discrecionalidad para su distribución. Un factor importante entre los criterios de reparto es la población beneficiaria, sea la total o la activa, ésta última en el caso del FSE.
- Uno de los criterios fundamentales de la actuación de estos fondos es la programación de sus intervenciones, de manera que el programa comprenda un conjunto coherente de medidas en relación con la estrategia y los objetivos perseguidos.
- La asignación a cada Estado se hace para todo el período de programación, el 2000-2006 en la actualidad. Los marcos comunitarios de apoyo, los programas operativos y otros documentos de programación determinan posteriormente la aplicación anual y regional de los recursos correspondientes.
- La base territorial de intervención de estos fondos es de carácter regional, dicho sea en contraposición a la base nacional, que cubriría todo un Estado completo. En particular, las intervenciones del FEDER han de constreñirse a zonas específicamente delimitadas al efecto, que pueden ser regiones completas, si se trata del objetivo n.º 1 (en el caso español, comunidades autónomas enteras) o partes de regiones (provincias, comarcas, conjunto de municipios, incluso partes de municipios). Tratándose de las iniciativas comunitarias, en el sentido que más adelante se expondrá, el FEDER puede intervenir fuera del territorio delimitado para sus actuaciones, generalmente en zonas limítrofes con los bordes de su mapa y en cuantía relativamente escasa.
- Los titulares de los proyectos subvencionados pueden ser entidades públicas o privadas, cuestión absolutamente indiferente, si se cumplen los requisitos exigidos por cada fondo.

El *Fondo de Cohesión* comparte con los Fondos Estructurales las características que más arriba se han expuesto, pero tiene sus propias peculiaridades, como son:

- Su dotación no se reparte entre todos los Estados miembros, sino sólo entre los menos desarrollados, entendiéndose por tales los que tienen un PNB por habitante inferior al 90% de la media comunitaria. Cuando se aprobó el reglamento que regula su funcionamiento en la actualidad, se decidió que se beneficiarían de sus ayudas España, Portugal, Grecia e Irlanda, como viene sucediendo desde su creación. Pero antes del final de 2003 habrá una revisión, basada en los datos de renta por habitante del período 2000-2002, que puede afectar a la determinación de los países beneficiarios y, en función de ello, a su dotación. Es casi seguro que la revisión afectará sólo a la participación de Irlanda en las ayudas de este fondo.
- Como es fácil deducir de lo dicho en el párrafo anterior, la base territorial de las asistencias del Fondo de Cohesión es nacional, por contraposición a la base regio-

nal de las intervenciones de los Fondos Estructurales. Esta propiedad es coherente con su objetivo de ayudar a los Estados beneficiarios en sus esfuerzos por reforzar la cohesión económica y social y, al mismo tiempo, controlar el déficit público dentro de los límites establecidos en su programa de estabilidad y crecimiento.

- La distribución de sus recursos está determinada en el reglamento, y se hace de año en año, asignando a los países beneficiarios un mínimo y un máximo, dentro de los cuales se encontrará la cantidad percibida anualmente, siempre que se cumplan las condiciones reglamentarias.
- El ámbito de intervención se limita exclusivamente al medio ambiente y las infraestructuras de transporte de interés común. Se trata de actividades en que también puede intervenir el FEDER, pero teniendo en cuenta que el mismo proyecto no puede acudir a los dos fondos a la vez (son financiaciones excluyentes) y que el fondo regional no puede actuar fuera del territorio delimitado al efecto. En cambio, el Fondo de Cohesión no está afectado por ninguna restricción territorial dentro del país beneficiario.
- El método de actuación del Fondo de Cohesión no es la programación. Financia proyectos independientes, de cierta importancia cuantitativa, o conjuntos de proyectos relacionados entre sí y vinculados a una determinada estrategia.
- No puede financiar proyectos de titularidad privada, sino sólo de propiedad pública, salvo que un tercero actúe a título de autoridad pública, por ejemplo, mediante una concesión.

El *BEI*, por su parte, tiene sus propias reglas y características, en parte relacionadas con las de los Fondos Estructurales, pero en gran medida diferentes. Sus aportaciones al desarrollo se asemejan a las de los Fondos Estructurales en tres rasgos:

- Financia proyectos de inversión, pero no gastos corrientes.
- No financia, ni por sí ni en concurrencia con los fondos, la totalidad de un proyecto, sino que requiere cofinanciación nacional.
- Sus actuaciones tienen un notable contenido de impulso de reformas estructurales.

En cambio, se diferencia de los fondos de que venimos hablando en cuatro cuestiones esenciales:

- El BEI no concede subvenciones, sino préstamos, cuyo importe hay que devolver, generalmente a largo o muy largo plazo.
- Su ámbito territorial de actuación no se limita a la Unión Europea, sino que puede intervenir fuera de sus límites territoriales. De hecho, España recibió préstamos del BEI cuando todavía no era miembro de la UE.
- La pauta general de sus actuaciones son los proyectos, no los programas, en lo cual se asemeja al Fondo de Cohesión.
- Por último, cabe decir que puede actuar de forma independiente o relacionada con los otros fondos.

El conjunto de las acciones estructurales (Fondos Estructurales más Fondo de Cohesión) tiene una dotación presupuestaria para el período 2000-2006 de 213.000 millones de euros,

a precios de 1999, según lo aprobado en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, que resolvió el nudo de la *Agenda 2000*. Equivale a un tercio del presupuesto comunitario y representa el 0,46% del PNB común estimado en dicha fecha. Ese porcentaje no es un objetivo de gasto, sino un techo que no puede sobrepasarse. Ateniéndose a los datos reales, la dotación de las acciones estructurales viene correspondiendo aproximadamente al 0,33% del PNB común.

Desde el punto de vista cualitativo, no puede decirse que un fondo sea más o menos importante que otro. Cada uno tiene su ámbito específico de intervención y en su campo ningún otro le disputa el terreno, con las particularidades de las iniciativas comunitarias, como se verá mas adelante (apartado 1.3.c). Atendiendo a consideraciones cuantitativas, el peso relativo interno de sus dotaciones respectivas se reparte en la actualidad aproximadamente de la siguiente manera:

Fondo	Año de creación	%
FEDER	1975	50
FSE	1958	30
FEOGA-Orientación	1962/64	10
IFOP	1993	2
Fondo de cohesión	1993	8
<b>Total</b>		<b>100</b>

Como antes se ha indicado, la UE ha aprobado la creación de otros instrumentos financieros para ayudar a los países de próxima incorporación a la Unión a facilitar su integración, en la doble dimensión de conceder subvenciones para la realización de proyectos y de adiestramiento en la gestión de fondos comunitarios. Se trata de los programas PHARE, SAPARD e ISPA.

El más antiguo y más importante es el PHARE. Se creó en 1989, con Polonia y Hungría (las letras iniciales de estos dos países han dado nombre al programa) como países destinatarios. Su objetivo es reforzar la capacidad administrativa e institucional (las instituciones, las administraciones y los organismos públicos) de los Estados candidatos, para garantizar la futura aplicación correcta del derecho comunitario. Por otra parte, apoya nuevas inversiones en los sectores económicos y sociales más necesitados, como infraestructuras, empresas, formación y medidas sociales.

El SAPARD es un programa de reciente creación, desde el año 2000, de medidas preadhesión en los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países candidatos de Europa Central y Oriental. Interviene en la preparación de los países candidatos para la futura aplicación de la política agrícola común de la Unión. Sus medidas se orientan a la adaptación de las estructuras agrarias, la calidad de los alimentos, el desarrollo rural y la protección del medio ambiente.

El ISPA también se creó en el año 2000, a raíz de la *Agenda 2000*. Como su propio nombre indica (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession), también está orientado a preparar la incorporación de nuevos socios, pero en dos ámbitos específicos, como son la protección del medio ambiente y las infraestructuras de transporte.

Cada uno de estos programas tiene sus reglas de funcionamiento, con un reglamento específico. La dotación de la ayuda preadhesión ha quedado establecida en 21.840 millo-

nes de euros (a precios de 1999) para el período 2000-2006. Representa aproximadamente el 3,4% del presupuesto comunitario.

A efectos comparativos y simplificando las cosas, puede decirse que hay cierto paralelismo entre las funciones de estos programas preadhesión y los Fondos Estructurales: FEDER/PHARE, SAPARD/FEOGA-ORIENTACIÓN e ISPA/FONDO DE COHESIÓN.

Estos programas no serán objeto de especial atención en este trabajo, dedicado a la aplicación de los Fondos Estructurales en España durante la etapa 2000-2006.

## 1.2. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LOS TRATADOS

### a) *Tratado de Roma (1957)*

La noción de cohesión económica y social no figura en el Tratado de Roma, adoptado el 25 de marzo de 1957 y en vigor desde el 1 de enero de 1958. Ni tampoco se crea en el Tratado fundacional una política regional, a pesar de que hoy se considere uno de los más importantes instrumentos y firmes impulsores de la cohesión, y aunque en varios artículos del Tratado se encuentren algunas referencias a las diferencias regionales. Lo más aproximado al objetivo y al concepto de cohesión se encuentra en el artículo 2, que, al anunciar los fines de la Comunidad, le asigna, entre otras, la misión de promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente y una elevación acelerada del nivel de vida. Obsérvese que todo ello se refiere al conjunto de la Comunidad, sin mentar las diferencias de desarrollo y de niveles de vida entre Estados, regiones y grupos sociales. (Ver anexo 1 de este capítulo con las disposiciones más importantes de los Tratados sobre la cohesión económica y social).

### b) *Acta Única Europea (1986)*

El Acta Única Europea (AUE), firmada en Luxemburgo y La Haya en febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987, marca un antes y un después en muchos aspectos de la historia de la Unión Europea, que no en vano representa la primera reforma del Tratado de Roma. Desde el punto de vista económico, es particularmente relevante la decisión de implantar el mercado único a partir de 1993, con el objetivo de impulsar el crecimiento económico y de situar a la Unión Europea en mejores condiciones para competir en los mercados mundiales. Pero, al mismo tiempo, ante el riesgo de que la distribución de los beneficios de la libre circulación de factores y productos fuera más favorable para las áreas más desarrolladas de la Unión, se consagra la política de cohesión económica y social.

Es difícil excederse en ponderar la importancia del artículo 130A, según la redacción del AUE:

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas».

Suele recordarse menos el artículo 130B, a pesar de que es de capital importancia, porque, aunque todavía no se habían puesto de lleno sobre el tapete europeo las discusiones sobre la subsidiariedad, concepto introducido en el Tratado de la Unión Europea (TUE), viene a completar el mandato anterior con la obligación, tanto de los Estados miembros

como de la Comunidad, de diseñar sus políticas de forma que contribuyan a reforzar la cohesión económica y social.

Dice el artículo 130B:

«Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130A y el artículo 130C, participando en su consecución».

Parece claro que la Comunidad tiene la obligación de reforzar la cohesión económica y social, en particular, reduciendo las diferencias regionales. Se trata, pues, de una política común, al margen de que los Estados miembros deban velar también por actuar en el mismo sentido y de que las políticas nacionales y comunes hayan de tenerlo en cuenta.

Releyendo el artículo G.3B del TUE, ¿ha de entenderse el principio de subsidiariedad en el sentido de que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, podrán lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario? Por el contrario, ¿el refuerzo de la cohesión económica y social es responsabilidad mayormente de los Estados miembros, con el apoyo en cierto modo secundario de la Comunidad? ¿Es el fortalecimiento de la cohesión económica y social un objetivo que desborda y supera el ámbito nacional? Las respuestas a estas preguntas no son coincidentes. Cada Estado miembro tiene su particular posición, que suele depender de que sea financiador o receptor neto de recursos comunitarios. Incluso las opiniones de los estudiosos están con frecuencia influenciadas, quizá de forma no del todo consciente, por el sentir dominante en su país.

La Comisión ha fijado indirectamente su posición al respecto en el *Primer informe sobre la cohesión económica y social, 1996* (aprobado a finales de 1996 y publicado en 1997), en los siguientes términos: «Las políticas de los Estados miembros son los principales instrumentos con los que cuenta la Unión para conseguir los objetivos de la cohesión. En este sentido, 'la solidaridad de la Unión comienza en casa'. Por otra parte, los Estados miembros tienen los instrumentos a su disposición. El gasto público representa entre el 40 y el 60% del PIB nacional, en comparación con el presupuesto comunitario, que representa alrededor del 1,2% del PIB de la Unión».

### c) *Tratado de Maastricht (1992)*

Adoptado el 7 de febrero de 1992 y en vigor desde el 1 de noviembre de 1993, el TUE enuncia en su artículo B, entre los objetivos de la Unión, «el fortalecimiento de la cohesión económica y social», insistiendo en el artículo 2 de la nueva formulación dada al Tratado de la Comunidad Europea en la misión de la Comunidad de «promover [...] la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Llama la atención la utilización del término 'solidaridad', que añade al contenido técnico y político de la expresión 'cohesión económica y social', repetida en el nuevo artículo 3.j), una indudable carga ética.

No puede pasarse por alto que en el Protocolo sobre la cohesión económica y social del TUE las Altas Partes Contratantes «reafirman que el fomento de la cohesión económica y social es vital para el pleno desarrollo y éxito continuado de la Comunidad y destacan la importancia de que en los artículos 2º y 3º del Tratado se incluya la cohesión económica y social». Consecuentemente, se decide que «el Consejo establecerá [...], antes del 31 de diciembre de 1993, un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de

infraestructuras del transporte" (artículo 130 D del TUE). En el apartado 1.4 de este trabajo encontrará el lector una referencia más amplia al Fondo de Cohesión.

d) *Tratado de Amsterdam (1997)*

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, reitera estos mismos objetivos, misiones y fines, sin añadir nuevas dimensiones a las formulaciones anteriormente transcritas, que quedan recogidas fundamentalmente en el artículo 2 de la versión consolidada del TUE y en los artículos 2, 3.1.k), 158, 159 y 161 del Tratado de la Comunidad Europea en su versión consolidada.

e) *Tratado de Niza (2000)*

Cuando en diciembre de 2000 se adoptó el Tratado de Niza (después de la adopción inicial, este Tratado se firmó en Niza el 26 de febrero de 2001 y entró en vigor el 1 de febrero de 2003), siguiendo las posiciones del Tratado de Amsterdam, no se añade nada nuevo en materia de cohesión económica y social.

Con motivo de la entrada en vigor de la unión monetaria el 1 de enero de 1999, se discutió, con más intensidad que amplitud, en círculos reducidos de teóricos y expertos, sobre los riesgos de poner en funcionamiento una unión monetaria sin aprobar medidas y poner en marcha instrumentos que pudieran contrarrestar en todo o en parte los efectos de una crisis con impacto diferenciado en unas regiones y países con relación a otros. En particular, ante la imposibilidad de recurrir en el futuro a devaluaciones como mecanismo de corrección de determinados desequilibrios y de defensa ante ciertas dificultades, hubo opiniones a favor de la creación de un nuevo fondo de carácter coyuntural, para ayudar a los países, regiones o sectores afectados a enfrentar las crisis asimétricas.

Nada de ello se hizo, probablemente porque fue más una discusión teórica que una decidida posición política. No obstante, el artículo 159 del Tratado de la Comunidad Europea deja una puerta entreabierta a la posibilidad de adoptar medidas excepcionales en tales casos. En efecto, si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones, siguiendo los procedimientos establecidos. (Ver anexo 1 de este capítulo).

La mención hecha al impacto de las políticas comunitarias y nacionales sobre la cohesión económica y social merece una apostilla, siquiera sea breve, dado que el contenido de este trabajo no se extiende al análisis de otras políticas.

El artículo 159 del Tratado de la Comunidad Europea recuerda a los Estados miembros que están obligados a conducir su política económica con miras a promover un desarrollo armonioso de toda la Comunidad y a reforzar su cohesión económica y social. La misma exigencia incumbe a la Comunidad al formular y desarrollar sus políticas y acciones.

Hay voces críticas con el grado de cumplimiento de estos mandatos. En particular, determinadas opiniones manifiestan que la PAC y la política de la competencia (en el caso de ésta última, por las ayudas que legalmente conceden los países más potentes financieramente) neutralizan el impacto positivo de los FF.EE. en orden al logro de la cohesión.

En cumplimiento de lo dispuesto en otro párrafo del mismo artículo 159, los informes trienales de la Comisión sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social incluyen capítulos sobre la contribución de las políticas comunitarias a este fin. El primer informe, aprobado a finales de 1996 y publicado en 1997, estudia la

política agrícola y pesquera, el mercado único, la política relacionada con la competencia, las medidas relacionadas con las redes y las relativas a la calidad de vida. El segundo informe, aprobado el 31 de enero de 2001 y publicado poco después, amplía su análisis y se detiene en la unión económica y monetaria, el mercado interior, la competencia, la PAC, los recursos humanos, el medio ambiente, la innovación y el desarrollo, el transporte, la energía, la política de empresa y la pesca.

Volviendo al AUE, recordemos que se dice en ella que «la Comunidad apoyará dicha consecución» (se refiere a la promoción de un desarrollo armonioso, al refuerzo de la cohesión y a la reducción de las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, enunciados del artículo 130 A) «con la acción que lleva a cabo por medio de los fondos con finalidad estructural...» (artículo 130 B). En términos semejantes se expresa el artículo 159 del Tratado CE. Compone una importante página de la historia de la UE que en el AUE se encargó a la Comisión la presentación de una propuesta global de reforma del funcionamiento de los Fondos Estructurales (artículo 130 D).

En cumplimiento de ese mandato se llevó a cabo una importantísima reforma de los Fondos Estructurales, cuyo primer ciclo de funcionamiento cubrió el período 1989-1993, extendiéndose el siguiente desde 1994 hasta 1999. En la actualidad se está recorriendo la tercera fase (2000-2006) de la etapa que se inició con la reforma. A continuación se describirán las principales características del funcionamiento de los fondos Estructurales durante 2000-2006.

### 1.3. LA REGULACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERÍODO 2000-2006

#### a) *Introducción*

El funcionamiento de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 está regulado en sus aspectos básicos por las disposiciones del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales. Se fundamenta en una serie de criterios que, si bien no son del todo nuevos, pues ya habían inspirado en buena medida las reglamentaciones de los anteriores períodos (1989-1993 y 1994-1999), en la actualidad se aplican con un nuevo enfoque. Entre esos principios, cabe destacar los siguientes:

- Simplificación (reducción del número de objetivos prioritarios de seis a tres, disminución a cuatro de la cifra de iniciativas comunitarias, facilidades para rebajar el número de programas mediante la generalización del método integrado y la recomendación de aplicar un solo programa por región, unificación del mismo período de programación —siete años— a todos los objetivos, etc.).
- Concentración de las intervenciones (concentración temática, territorial y del esfuerzo financiero).
- Programación de las intervenciones, que ya venía teniendo en cuenta.
- Evaluación más extensa e intensa que hasta aquí.
- Valoración de la eficacia de las intervenciones.
- Refuerzo de los mecanismos de seguimiento y control.
- Efecto adicional de las ayudas de los Fondos Estructurales, que no es un criterio nuevo.

- Nuevas reglas del procedimiento financiero.
- Cooperación de nuevo cuño entre las partes interesadas en la gestión de los Fondos Estructurales.

Tal vez una de las novedades más interesantes para el lector sea la reserva de una cantidad, conocida como reserva de eficacia, que se aplicará hacia la mitad del período 2000-2006 a los programas operativos (PO) y a los documentos únicos de programación (DOCUP) que se consideren eficaces, después de una evaluación llevada a cabo por el Estado miembro, en estrecho contacto con la Comisión.

En relación con las etapas precedentes, la implantación de la transparencia en los procesos de toma de decisiones ha resultado reforzada. Valga decir, a título de ejemplo, que una de las batallas importantes de la regulación de los Fondos Estructurales, que por un tiempo dejaba cicatrices invisibles, porque las peleas eran incruentas, venía siendo la fijación del mapa de regiones pertenecientes al objetivo n.º 1. No hace falta dar muchas explicaciones sobre las razones de las discusiones para establecer dicho plano, si se tiene en cuenta la fuerte concentración de las ayudas en esas regiones. La lista de regiones seleccionadas figuraba como anexo al final de un reglamento, después de alcanzar un acuerdo, tras intensas negociaciones en el Consejo. Para el período 2000-2006, el mapa lo ha determinado la Comisión, aplicando estrictamente el criterio estadístico reglamentario. Es bien cierto que ha facilitado mucho las cosas el establecimiento de un período transitorio en beneficio de las regiones que pertenecían a este objetivo y que no pueden seguir en él.

Otro ejemplo de la introducción de mayor transparencia se tiene en el procedimiento para la fijación del mapa de intervención a título del objetivo n.º 2, que es resultado de un acuerdo de la Comisión con el Estado miembro, tomando como punto de partida el conocimiento público de la asignación a cada Estado del techo de población que puede incluir en su mapa del objetivo n.º 2. Antes la negociación de este asunto se hacía de forma bilateral, como ahora, pero sin que cada Estado conociera realmente sus posibilidades y limitaciones, y mucho menos las de los demás.

La asignación de recursos financieros a cada Estado, así por objetivos como por iniciativas comunitarias, también ha ganado transparencia, al estar mejor definidos los criterios que se utilizan a este fin.

Uno de los empeños de la nueva regulación ha sido el de simplificar el funcionamiento de los Fondos Estructurales. El resultado de la aplicación de este criterio se puede considerar desigual. Se ha logrado en algunos aspectos, pero los resultados quedan lejos de las pretensiones en otros.

Por ejemplo, es evidente el éxito en la reducción del número de iniciativas comunitarias (II.CC.), desde más de una docena a sólo cuatro. En el ámbito de las II.CC., otro elemento de simplificación es la financiación de todas las intervenciones de la misma iniciativa con cargo a un solo fondo. También se traduce en una mayor sencillez la unificación en siete años del período de vigencia de los objetivos prioritarios de los Fondos, que antes no era uniforme para todos.

En cambio, es contradictorio y ambiguo el resultado obtenido en lo que a documentos de programación se refiere. El número de programas que han de gestionarse ha disminuido notablemente, tratando de que, en la medida de lo posible y razonable, haya un solo PO o DOCUP para cada región. Además, se ha tendido a que cada programa comprendiera las intervenciones de todos los Fondos Estructurales en un determinado territorio (programas integrados, POI's). Por otra parte, las subvenciones globales han pasado a incorporarse a los PO's y DOCUP's como medidas incluidas en ellos, con lo cual se ha evitado tener

que elaborar un documento programático para cada subvención global. Sin embargo, la obligación reglamentaria de tener que aprobar un complemento de programa para cada PO o DOCUP ha llevado a que en el caso español se hayan elaborado alrededor de un centenar de documentos de programación, desde el primer eslabón de la cadena (planes) hasta el último (complementos de programa), incluyendo en este cómputo las iniciativas comunitarias. Por otra parte, la generalización del uso del método integrado de programación (POI's) ha reducido sensiblemente la cantidad de programas que hay que ejecutar. Pero ha vuelto más compleja la gestión de cada uno, porque el número de participantes en las acciones y medidas de un POI es mayor que en los programas de un solo Fondo.

Tampoco se ha logrado simplificar el número de normas de distintos rango que han de manejar y conocer los gestores de los fondos. Entre reglamentos de diferentes instituciones comunitarias y comunicaciones publicados en el Diario Oficial se superan las dos docenas. Si se añaden los Documentos de Trabajo no publicados en el Diario Oficial, pero cuyos contenidos que hay que aplicar (por ejemplo, el Vademécum de los planes de los Fondos Estructurales y documentos de programación, o el de indicadores de seguimiento y evaluación) este número se amplía. Sin duda, con tal abundancia de normas se gana en seguridad jurídica y se reduce la discrecionalidad al interpretar los reglamentos. De hecho, algunas normas son desarrollos de ciertos artículos reglamentarios, y ha habido Documentos de Trabajo que han terminado siendo reglamentos de la Comisión. Pero tal vez fuera recomendable encontrar un equilibrio entre exuberancia normativa y discrecionalidad interpretativa, más difícil en los primeros tiempos de la reforma de los Fondos Estructurales, pero posible después de la experiencia acumulada.

Para terminar esta introducción, conviene dejar constancia de que, tal como se aprobó en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, los recursos a disposición de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 se han fijado tomando como referencia la media de sus disponibilidades en el ciclo 1994-1999, en lugar de tomar como punto de partida los créditos del último año de ese espacio temporal.

A continuación se expondrán de manera ordenada los aspectos más relevantes de la nueva regulación del funcionamiento de los Fondos Estructurales.

## *b) Los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales*

En páginas anteriores se ha dicho que los Fondos Estructurales son el FEDER, el FSE, la sección «Orientación» del FEOGA y el IFOP. Ha de recordarse, no obstante, que el Tratado de la Comunidad Europea, cuando en el artículo 159 de la versión consolidada, antes artículo 130 B, hace la relación de los fondos con finalidad estructural, no cita al IFOP. Sin embargo, el artículo 2 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, le incluye como uno de los cuatro que hay que tener en cuenta «a los efectos del presente Reglamento». No se olvide que este Reglamento vertebra el funcionamiento de estos Fondos para el período 2000-2006.

En la acción que la Comunidad lleve a cabo con ayuda de los FF.EE., contará también con el apoyo del Fondo de Cohesión, de la sección Garantía del FEOGA, del BEI, del Fondo Europeo de Inversiones y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

— Para el presente período se han definido los tres objetivos prioritarios siguientes (ver anexo 3 de este capítulo):

- Objetivo n.º 1: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En él intervienen el FEDER, el FSE, la sección «Orientación» del FEOGA y el IFOP.
- Objetivo n.º 2: Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales. Intervienen en este objetivo el FEDER y el FSE.
- Objetivo n.º 3: Apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. En este objetivo sólo interviene el FSE.

Además de lo dicho, el IFOP, que nada más figura en el objetivo n.º 1, según el párrafo anterior, contribuirá a las acciones estructurales en el sector de la pesca fuera de las regiones del objetivo n.º 1.

Y la sección «Garantía» del FEOGA también actuará en el tramo de zonas rurales del objetivo n.º 2. La participación de la sección «Garantía» del FEOGA en la cofinanciación de determinadas acciones y medidas en pro del desarrollo rural no es nueva, pero sí más importante cuantitativamente, pudiendo estimarse que su aportación al desarrollo rural es aproximadamente un 10% de la dotación presupuestaria de la sección «Garantía». Esta circunstancia suscita alguna reflexión. Aunque sea simplificando un tanto la situación, conviene recordar que la sección «Garantía» es la que concede las subvenciones de la PAC, financiadas hasta la fecha en su totalidad por el presupuesto comunitario. La función de la sección «Orientación» es el apoyo a las reformas estructurales y el desarrollo rural. Por una parte, cabe preguntarse hasta qué punto tiene sentido el mantenimiento de la diferenciación de las secciones «Orientación» y «Garantía», cuando una de ellas, la de «Garantía», se está introduciendo poco a poco, pero más y más, en el que tradicionalmente es el ámbito de intervención de la otra: la reforma de estructuras agrarias y el desarrollo rural. Por otro lado, las medidas contempladas en los PO's y DOCUP's deben ser cofinanciadas en parte por los Fondos que intervienen y en parte por los agentes nacionales. Es decir, se está introduciendo progresivamente el sistema de cofinanciación en una porción de las intervenciones de la sección «Garantía» del FEOGA, que tradicionalmente era en su totalidad con cargo al presupuesto común. Tal vez esta particularidad termine teniendo en el futuro cierta trascendencia, mayor que la que hoy puede parecer.

Desde la reforma de los FF.EE., sus objetivos prioritarios han ido variando en número y formulación, predominando en importancia cualitativa y cuantitativa el apoyo a las regiones menos desarrolladas. Tiene interés hacer un breve recordatorio de la evolución seguida, para mejor relacionar la situación actual con la preexistente.

Durante el ciclo 1989-1993, primero tras la reforma de los FF.EE., cuando todavía no se había creado el IFOP, los objetivos fueron cinco, aunque uno de ellos estaba desdoblado en dos:

- Objetivo n.º 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste de las regiones menos desarrolladas, con intervenciones del FEDER, FSE y FEOGA-Orientación. El mapa lo establecía el Consejo junto con el reglamento marco, del que era un anexo.
- Objetivo n.º 2: Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o zonas de las regiones (cuencas de empleo y núcleos urbanos) gravemente afectadas por la crisis industrial. Intervenían en este objetivo el FEDER y el FSE y el mapa lo establecía la Comisión. La programación de este objetivo se dividía en dos partes, 1989-1991 y 1992-1993, pudiendo revisarse el mapa de intervención.
- Objetivo n.º 3: Luchar contra el desempleo de larga duración, en cualquier parte de la Comunidad (sin las limitaciones de un mapa), con el apoyo del FSE.

- Objetivo n.º 4: Facilitar la inserción profesional de los jóvenes, también sin las limitaciones de un mapa territorial, a través del FSE.
- Objetivo n.º 5: En la perspectiva de la reforma de la política agrícola común,
  - 5a) Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura, en toda la Comunidad, sin mapa, con el apoyo del FEOGA-Orientación.
  - 5b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales, con un mapa establecido por la Comisión, con intervención de los tres Fondos entonces existentes: FEOGA-Orientación, FEDER y FSE.

Como puede comprobarse, el FEDER actuaba en tres objetivos, los n.º 1, 2 y 5b). Precisamente en esos objetivos había que determinar un mapa de intervención, por el carácter regional de este Fondo. En cambio, en los otros tres, los n.º 3, 4 y 5a), en ninguno de los cuales podía dar ayudas el FEDER, no se requería el establecimiento de un mapa previo, pudiendo intervenir los Fondos asignados a cada objetivo en cualquier parte de la Comunidad, por tratarse de objetivos sectoriales, no territoriales.

Para 1994-1999, creado ya el IFOP, varió el número de objetivos y la formulación de alguno de ellos. Quedaron definidos como sigue:

- Objetivo n.º 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En este objetivo intervenían los cuatro Fondos, dentro de un mapa delimitado por el Consejo, que figuraba como anexo del llamado reglamento marco.
- Objetivo n.º 2: Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones (incluidas las cuencas de empleo y los núcleos urbanos) gravemente afectadas por el declive industrial. Los Fondos asignados al objetivo eran el FEDER y el FSE. El mapa lo establecía la Comisión. La programación de las actuaciones, con posible revisión del mapa, se partía en dos subperíodos: 1994-1996 y 1997-1999.
- Objetivo n.º 3: Combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. Este objetivo estaba encomendado al FSE, pudiendo intervenir en cualquier parte de la Comunidad.
- Objetivo n.º 4: Facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, es decir, tratar de que quienes tenían trabajo no lo perdieran. También era el FSE el encargado de financiar las acciones de este objetivo, extendido por todo el ámbito de la Comunidad.
- Objetivo n.º 5: Fomentar el desarrollo rural, con un doble frente:
  - 5a) acelerando la adaptación de las estructuras agrarias en el marco de la reforma de la política agrícola común, misión encomendada al FEOGA-Orientación y al IFOP, en toda la Comunidad;
  - 5b) facilitando el desarrollo y el ajuste estructural de las zonas rurales, con apoyo del FEOGA-Orientación, FEDER y FSE, en las zonas determinadas por la Comisión.
- Objetivo n.º 6: Creado en 1995, fecha de la incorporación de Finlandia, Suecia y Austria, el fin de este objetivo era apoyar a las regiones con una densidad de población muy baja, de 8 habitantes por km<sup>2</sup>., con posible intervención de los cuatro Fondos. En realidad, se trata de un objetivo creado específicamente para ayudar a determinadas regiones del tipo NUTE 2 de Suecia y Finlandia.

En relación con el período 1989-1993, no varía la definición de los objetivos n.º 1 y 2. Como puede observarse, el nuevo objetivo n.º 3 es la reagrupación de los anteriores n.º 3 y 4, centrándose en la lucha contra diferentes variantes del paro. Se añadió como objetivo n.º 4, de carácter preventivo, la adaptación de la cualificación de la mano de obra ocupada, pero en riesgo de quedar en paro, para facilitar su recolocación. El objetivo n.º 5 toma como eje el desarrollo rural, tanto en su enfoque sectorial como en el territorial. Y la ampliación de 1995 dio lugar a la creación de un nuevo objetivo, el n.º 6.

Es fácil verificar la simplificación que en la actualidad se ha operado, al pasar a sólo tres objetivos.

Puede observarse que, una vez más, se fija mapa de intervención en los objetivos en que puede actuar el FEDER. Véase también que el mapa del objetivo n.º 1 lo venía determinando el Consejo, aplicando como norma general a las regiones de nivel NUTE 2 el listón del índice de PIB por habitante, medido en paridades de poder de compra (PPC), del 75% de la media de la Comunidad. No obstante, el criterio del 75% de la media del PIB por habitante se aplicaba de manera muy flexible, por la necesidad de llegar a acuerdos entre países en el seno del Consejo. Téngase en cuenta que la lista de regiones figuraba como anexo de un reglamento que había (y hay) que aprobar por unanimidad. Ha de señalarse que en España se aplicó siempre la norma general, con las estadísticas oficiales disponibles, sin hacer excepción alguna. El procedimiento para establecer la lista de regiones del objetivo n.º 1 ha variado para el período 2000-2006.

#### *Objetivo n.º 1*

El objetivo n.º 1 actual equivale a la reunión de los objetivos n.º 1 y 6 del período precedente. Por un lado, pertenecen a este objetivo las regiones de nivel NUTE 2 (el equivalente en el caso español es la comunidad autónoma) cuyo PIB per cápita sea inferior al 75% de la media comunitaria. El valor no se mide en moneda corriente (euros), sino en paridades de poder adquisitivo (PPA) o paridad de poder de compra (PPC). El dato se aplicó a partir de las estadísticas comunitarias de los tres últimos años disponibles a nivel regional el 26 de marzo de 1999, que correspondían al trienio 1994-1996. Por otro lado, se incluyen también las zonas que pertenecían al objetivo n.º 6 desde 1995 a 1999, en virtud del Protocolo n.º 6 del Acta de Adhesión de Austria, Suecia y Finlandia. Además, se mantienen en este objetivo las regiones ultraperiféricas (los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias).

También con arreglo al objetivo n.º 1 se ha puesto en marcha para los años 2000-2004 un programa denominado PEACE, en apoyo del proceso de paz en Irlanda del Norte. Es una continuación de la iniciativa comunitaria existente en el anterior período de programación.

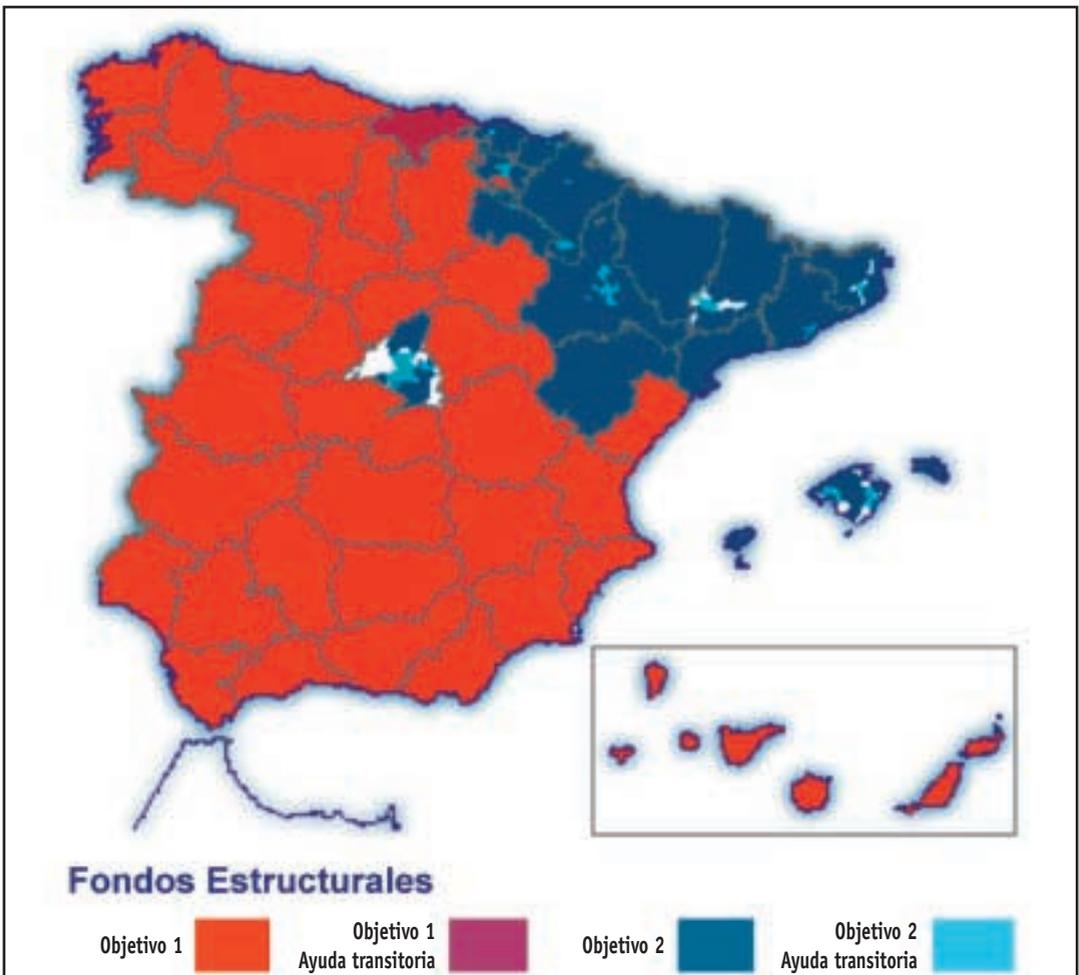
De igual modo, para todo el período 2000-2006, se ha creado un programa en favor de las regiones NUTE 2 de Suecia que no reúnen las condiciones para pertenecer al nuevo objetivo n.º 1, pero que cumplen los requisitos establecidos en el artículo 2 del Protocolo n.º 6 del Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia.

En relación con las regiones ultraperiféricas de la Comunidad, considerando el contenido de la Declaración relativa a dichas regiones incorporada al Tratado de Maastricht, se viene interpretando que gozan de un estatuto especial, que garantizaría su pertenencia indefinida al objetivo n.º 1. La declaración hace constar que la Conferencia Intergubernamental reconoce que estas regiones padecen un importante atraso estructural, agravado por diversos fenómenos. En consecuencia, se muestra dispuesta a aceptar que se adopten disposiciones específicas en su favor, mientras exista una necesidad objetiva de aprobar tales disposiciones, con vistas a su desarrollo económico y social. Tal vez no carezca de

importancia el inciso añadido en el párrafo que incluye las regiones ultraperiféricas en el objetivo n.º 1 para la fase 2000-2006, al decir que todas ellas están por debajo del umbral del 75%. Con el precedente de la declaración del Tratado de Maastricht, el Tratado de la Comunidad Europea contiene un artículo dedicado especialmente a las regiones ultraperiféricas (ver anexo 4 de este capítulo).

El mapa de las regiones pertenecientes a este objetivo lo ha determinado la Comisión, por aplicación estricta del criterio del 75% del PIB per cápita, una vez aprobado el reglamento. La lista se publicó con posterioridad, en lugar de ser un anexo del Reglamento General.

Una novedad importante, sólo ensayada de manera aislada con anterioridad, es la relativa protección que se da a las regiones que, habiendo pertenecido al objetivo n.º 1 entre 1994 y 1999, no cumplen los requisitos para continuar en él, por haber superado el listón del bajo nivel de desarrollo, colocado en un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria. En estos casos, se arbitra una ayuda transitoria decreciente entre 2000 y 2006, con el fin



Distribución de las zonas objetivo de España

Fuente: Inforegio

de evitar las consecuencias de un corte repentino en la percepción del apoyo comunitario. En las regiones que han dejado de ser subvencionables en virtud del objetivo n.º 1, deben distinguirse las zonas que en 1999 respondían a los criterios de subvencionalidad básica del nuevo objetivo n.º 2 de las demás zonas. Las primeras podrán contar con ayudas transitorias de los cuatro Fondos hasta el 31 de diciembre de 2006. Para las otras, se mantendrán las ayudas de tres Fondos, pero las del FEDER cesarán el 31 de diciembre de 2005.

La aplicación del criterio de concentración de las actuaciones de los Fondos tiene en este objetivo dos manifestaciones, una de tipo territorial y otra de carácter financiero. Desde el punto de vista territorial, la población beneficiaria por los objetivos n.ºs 1 y 6 era el 27% de los habitantes de la Unión Europea. En la actualidad, es el 22,2%. Además de la reducción de población incluida en el mapa, desde la óptica financiera, los recursos destinados a este objetivo se elevan al 67,9% de toda la dotación de los Fondos. En este porcentaje se incluye el 4,3% destinado a ayuda transitoria, en los términos antes dichos.

En el Objetivo n.º 1 intervienen los cuatro Fondos y tiene vigencia por siete años.

La subvención que pueden conceder los Fondos en apoyo de las regiones menos desarrolladas está sometida a una serie de reglas:

- Puede llegar como máximo al 75% del coste total subvencionable, con un mínimo, como norma general, del 50% de los gastos públicos subvencionables. En casos debidamente justificados, y tratándose de los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, la participación comunitaria puede llegar al 80% del coste total subvencionable, incluso al 85%, en las regiones ultraperiféricas y en las islas periféricas griegas.
- Cuando se financien inversiones generadoras de ingresos, la subvención se determinará teniendo en cuenta la importancia del margen bruto de autofinanciación que se esperaría normalmente.
- Si se trata de inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos netos importantes, la subvención no podrá sobrepasar el 40% del coste, pudiendo añadirse un 10% en los Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión.
- Si son inversiones de empresas, la intervención no podrá sobrepasar el 35% del coste, porcentaje mejorable en el caso de pequeñas y medianas empresas.

Las comunidades autónomas españolas pertenecientes a este objetivo por tener un PIB por habitante inferior al 75% de la media comunitaria en el trienio 1994-95-96 son:

Comunidades Autónomas	Índice PIB/hab. 1994-95-96
Andalucía	57,4
Asturias	73,3
Castilla y León	74,6
Castilla-La Mancha	65,6
Canarias	74,8
Comunidad Valenciana	74,4
Extremadura	55,0
Galicia	62,3
Murcia	68,0
Ceuta y Melilla	71,4
España	78,5
Eur-15	100,0

A esta relación hay que añadir la particularidad de Cantabria, que sale del objetivo n.º 1 en sentido estricto, pero que mantiene una ayuda transitoria, como se ha explicado antes.

### *Objetivo n.º 2*

El actual objetivo n.º 2 (apoyar la reconversión económica y social de las zonas con problemas estructurales) equivale a la reunión en uno sólo de los anteriores objetivos n.ºs 2 y 5b). Se diferencian varias categorías de zonas con deficiencias:

- Zonas en transformación socioeconómica en el sector industrial.
- Zonas rurales.
- Zonas urbanas.
- Zonas dependientes de la pesca.

La concentración de las actuaciones se consigue en este caso reduciendo la población que habita en las zonas seleccionadas desde el 26% de la población comunitaria, porcentaje que sumaba la que vivía en los precedentes objetivos n.ºs 2 y 5b), al 18%. Este porcentaje se reparte por cada categoría de zona (aproximadamente 10% en zonas industriales, 5% en las rurales, 2% en las urbanas y 1% en las pesqueras), con la limitación de que la población seleccionada para las zonas industriales y rurales debe representar al menos el 50% de toda la población del objetivo n.º 2 de cada Estado miembro. Además, la máxima pérdida de población que puede tener un Estado en este objetivo es un tercio de la que en 1999 sumaban sus objetivos n.ºs 2 y 5b). Esta cautela se introdujo para proteger al Reino Unido frente a una eventual pérdida excesiva de población al establecer su nuevo mapa del objetivo n.º 2, circunstancia que no tuvo lugar.

Las zonas se delimitan a nivel de NUTE 3 (para España, equivale a la provincia), pero el territorio elegible puede ser una parte de una provincia, siempre que responda a los criterios de selección. Quedan excluidas las áreas pertenecientes al objetivo n.º 1, pues una misma zona no puede pertenecer a la vez a los dos objetivos.

Las zonas industriales con problemas se eligen si cumplen simultáneamente los tres criterios siguientes:

- Tasa de desempleo superior a la media comunitaria durante los tres últimos años. Puede considerarse como un indicador de la existencia de persistentes dificultades para superar la crisis del sector industrial.
- Porcentaje de empleos industriales sobre el empleo total igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1985. El porcentaje de empleo industrial se toma en este caso como indicador de industrialización. El año 1985 se venía considerando ya como año de partida en reglamentos anteriores, tal vez porque a partir de entonces comenzaron a hacerse más evidentes los efectos territoriales de la crisis desencadenada a mediados de los años setenta del siglo pasado.
- Descenso comprobado del empleo industrial respecto al año de referencia elegido desde 1985. Este descenso es la manifestación de una crisis en el sector industrial.

Las zonas rurales deben responder a un par de criterios, a elegir de entre los recogidos en los siguientes enunciados:

- Densidad de población inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup> o porcentaje de empleo agrícola igual o superior al doble de la media comunitaria para cualquier año de referencia desde 1985.
- Tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada durante los tres últimos años o una disminución de la población desde 1985.

Obsérvese que uno de los indicadores de ruralidad es tener una densidad de población inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup>, notablemente superior a la media española, pero acorde con las densidades centroeuropeas. Es evidente que la colocación de este listón no se hizo pensando en España.

Para seleccionar una zona urbana, debe responder al menos a uno de estos criterios, que dan a entender la voluntad política de atender a las zonas urbanas degradadas, generalmente con infraestructuras deficientes, por lo que suelen estar ocupadas por población con bajo nivel de renta, con frecuencia inmigrantes:

- Tasa de desempleo de larga duración superior a la media comunitaria.
- Nivel de pobreza elevada.
- Situación medioambiental especialmente deteriorada.
- Tasa elevada de delincuencia.
- Bajo nivel de educación de la población.

Por zonas dependientes de la pesca se entiende:

- Zonas costeras,
- con un porcentaje significativo de empleo en el sector pesquero,
- con problemas socioeconómicos relacionados con la reestructuración del sector,
- con disminución significativa de empleos pesqueros.

Teniendo en cuenta los criterios reglamentarios, la Comisión decidió que el máximo de población a incluir en este objetivo en toda la Unión debía ser 68.170.000 habitantes. De ellos, a España se le asignaron 8.809.000 habitantes, que representan el 22% de la población española y el 13% de la de toda la Unión Europea en el objetivo n.º 2.

A partir de la cuota atribuida a España, se desarrolló una negociación, teniendo en cuenta los deseos de las comunidades autónomas, hasta alcanzar un acuerdo satisfactorio y de buen entendimiento para todas las partes. Como reza el Reglamento General, la Comisión elaboró la lista de regiones españolas del objetivo n.º 2 en estrecha concertación con el Estado miembro, teniendo en cuenta las prioridades nacionales.

La vigencia de este objetivo, como la de los demás, es de siete años. No obstante, la lista de regiones o zonas elegibles por el objetivo n.º 2 se puede revisar en 2003, siempre y cuando haya razones para hacerlo, pero respetando el límite de población asignado.

En este objetivo intervienen con carácter general el FEDER y el FSE. Ahora bien, con arreglo a lo dispuesto en el punto 3 del artículo 2 del Reglamento General, en las zonas rurales se pueden conceder subvenciones con cargo a la sección «Garantía» del FEOGA, lo mismo que puede hacerse con cargo al IFOP en las zonas pesqueras del objetivo n.º 2.

De modo análogo a lo dicho para el objetivo n.º 1, para las zonas subvencionables en virtud de los objetivos n.ºs 2 y 5b) en 1999, pero que dejan de pertenecer al nuevo objetivo n.º 2, se prevé una ayuda transitoria. En este caso, el FEDER puede conceder sub-

venciones hasta el 31 de diciembre de 2005. Durante todo el período 2000-2006, las ayudas se pueden otorgar por el FSE, a título del objetivo n.º 3; o por la sección «Garantía» del FEOGA, en el marco de las medidas de desarrollo rural contempladas como complemento de la PAC; o por el IFOP, dentro de las medidas complementarias de la política pesquera común.

La subvención que pueden conceder los Fondos en este objetivo está también sometida a una serie de reglas:

- Puede llegar como máximo al 50% del coste total subvencionable, con un mínimo, como norma general, del 25% de los gastos públicos subvencionables. En este objetivo no hay posibilidad de mejora para los países que se benefician del Fondo de Cohesión.
- Cuando se financien inversiones generadoras de ingresos, la subvención se determinará teniendo en cuenta la importancia del margen bruto de autofinanciación que se esperaría normalmente.
- Si se trata de inversiones en infraestructuras generadoras de ingresos netos importantes, la subvención no podrá sobrepasar el 25% del coste total subvencionable, sin ninguna mayoración en los Estados beneficiarios del Fondo de Cohesión.
- Si son inversiones de empresas, la intervención no podrá sobrepasar el 15% del coste, tasa mejorable en el caso de pequeñas y medianas empresas.

Al objetivo n.º 2 se destina el 11,5% de los recursos de los Fondos, incluyendo el 1,4% reservado para ayudas transitorias.

Se detalla a continuación la población española perteneciente al objetivo n.º 2, por comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma	Población elegible (hab.)	% pobl. Elegible s/ pobl. total	N.º de municipios
Aragón	988.370	83,2	711
Baleares	281.883	37,1	53
Cataluña	3.973.786	65,3	855
Madrid	1.237.169	24,6	85
Navarra	274.667	52,8	266
País Vasco	1.913.949	91,2	250
Rioja, La	138.325	52,2	174
<b>Total</b>	<b>8.808.149</b>	<b>55,2</b>	<b>2.394</b>

Puede comprobarse que Cataluña es la comunidad autónoma con mayor volumen absoluto de población en el objetivo n.º 2. El porcentaje más elevado de población beneficiaria sobre su población total corresponde al País Vasco y el más bajo a Madrid. La totalidad de las provincias de Huesca, Teruel y Tarragona están incluidas como zonas rurales. Como zona rural está también gran parte de La Rioja (con la salvedad de Logroño y Calahorra, que parcialmente quedan recogidas como zona industrial). En algunas ocasiones se recurre al procedimiento de seleccionar como zona industrial un área industrial sin población, por ejemplo, un polígono industrial. Se hace con el fin de poder conceder apoyos a las empresas que se establezcan en él, sin computar población dentro de los límites asignados.

*Objetivo n.º 3*

Ya se dijo que el objetivo n.º 3 consiste en apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Este objetivo cubre todo el territorio de la Comunidad fuera del objetivo n.º 1. Es decir, no tiene un mapa específico. En consecuencia, carece de sentido arbitrar un mecanismo de ayudas transitorias para él.

Ha de tomarse como marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales.

Equivale al conjunto de los objetivos n.ºs 3 y 4 del precedente período.

A título del objetivo n.º 3 sólo interviene el FSE, dedicándose a él el 12,3% de los recursos de los Fondos.

La participación financiera del FSE en este objetivo puede llegar como máximo al 50% del coste total subvencionable, con un mínimo, como norma general, del 25% de los gastos públicos subvencionables. En este objetivo, como en el n.º 2, tampoco hay posibilidad de mejora para los países que reciben ayudas del Fondo de Cohesión.

*c) Las iniciativas comunitarias*

Uno de los aspectos en que la simplificación del funcionamiento de los FF.EE. se ha dejado sentir con mayor claridad es en lo relativo a las iniciativas comunitarias (II.CC.). Baste decir que de las trece que se pusieron en marcha en el período anterior se ha pasado a sólo cuatro. Es más, la propuesta inicial de la Comisión se reducía a tres. Pero el Parlamento Europeo propuso que se añadiera una más, la URBAN. Se mantiene transitoriamente, desde 2000 hasta 2004, la PEACE, con arreglo al objetivo n.º 1, en apoyo del proceso de paz en Irlanda del Norte.

En la terminología de los FF.EE., se conocen como iniciativas comunitarias los instrumentos específicos de la política estructural de la Unión Europea, propuestos por la Comisión a los Estados miembros, con la finalidad de abordar problemas de dimensión europea, con financiación de los FF.EE. La misma denominación da a entender de una manera intuitiva que la iniciativa corresponde a la autoridad comunitaria, a diferencia de otras intervenciones de los Fondos, más orientadas a la solución de problemas de interés más propiamente nacional o regional.

Estas actuaciones parten de una propuesta de la Comisión, que adopta unas orientaciones para cada I.C., después de cumplir los trámites reglamentarios ante los Comités competentes y previa notificación a título informativo al Parlamento Europeo. No obstante, aunque la información al Parlamento es reglamentariamente tan sólo a título informativo, en realidad tiene alguna trascendencia mayor, porque, de no atender a ninguna de las sugerencias parlamentarias, podría suceder que la única institución electiva de la Unión Europea se sintiera ninguneada y guardara el recuerdo del desaire para otras ocasiones en que su participación es decisiva.

La Comisión ha de publicar las orientaciones en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Posteriormente, los Estados presentan a la Comisión sus propuestas de aplicación, los programas de iniciativa comunitaria o PIC's, al modo de los PO's que desarrollan los marcos comunitarios de apoyo (ver el apartado sobre programación), que han de ser acordes con las orientaciones. Finalmente, la Comisión aprueba los programas de iniciativa comunitaria para la aplicación al nivel territorial que proceda en cada caso. En teoría,

estos programas abarcan un período de siete años, desde el 1 de enero de 2000, pero de hecho comienzan más tarde.

Otro factor de simplificación en el actual período se debe a que cada I.C. será financiada por un solo Fondo. Para que sea posible, el Reglamento General permite que la decisión de participación de los Fondos pueda ampliar el ámbito de aplicación fijado en los reglamentos específicos de cada Fondo, aunque sin rebasar esas disposiciones específicas.

Es de señalar que, según lo que al respecto se establezca en las orientaciones de una I.C., en el caso de las II.CC., los Fondos, en particular el FEDER, que es el que tiene restricciones territoriales para intervenir, pueden actuar fuera de los mapas de los objetivos n.<sup>os</sup> 1 y 2, aunque con limitaciones cuantitativas.

Dado que más adelante se dedica un espacio especial en este trabajo a cada I.C., aquí tan sólo se enunciarán las que funcionarán durante 2000-2006.

La INTERREG, que va por la tercera edición, lo cual es buen indicador de su importancia, se desarrolla en el ámbito de la cooperación transfronteriza (tramo A, regiones limítrofes a uno y otro lado de una frontera), transnacional (tramo B, regiones de diferentes Estados miembros, pertenecientes a grandes espacios europeos con problemas afines, aunque no sean fronteras) e interregional (tramo C, distintas regiones de varios países). Mediante ella se trata de fomentar un desarrollo y una ordenación armoniosa del territorio europeo. La financiación de esta I.C. corre a cargo del FEDER. Un indicador de la importancia de INTERREG en el conjunto de las II.CC. se tiene en el hecho de que es el único caso en que reglamentariamente se dispone la cantidad que se le ha de asignar: al menos el 2,5% de los créditos de compromisos de todos los Fondos. España presentó tres PIC's para el tramo A o de cooperación transfronteriza (con Marruecos, Francia y Portugal), y cuatro para el tramo B o de cooperación transnacional (Mediterráneo Occidental, Europa Sudoccidental, Regiones Ultraperiféricas y Espacio Atlántico). También se presentó un PIC de cooperación interregional, para el tramo C.

La LEADER (*Liaison entre activités de développement économique rural*) también va por su tercera edición. Su objetivo es el desarrollo rural. En su aplicación desempeñan un importante papel los grupos de acción local. Su financiación corre a cargo del FEOGA-Orientación. Esta iniciativa se aplicará en España mediante dieciocho programas. De ellos, dieciséis (para otras tantas comunidades autónomas) adoptan la forma de subvención global regional, otro es una subvención global de ámbito territorial nacional, para grupos de acción local que abarcan más de una comunidad autónoma, y un último (para el País Vasco) se presenta en forma de programa operativo.

La I.C. URBAN repite segunda edición. Pretende revitalizar económica y socialmente las ciudades, las periferias urbanas y los barrios en crisis, con vistas a promover un desarrollo urbano sostenible. La financia el FEDER. La Comisión decidió proponer esta iniciativa a impulsos del Parlamento Europeo, *no motu proprio*. España presentó programas para diez ciudades (Jaén, Granada, Cáceres, Orense, Gijón, San Cristóbal de la Laguna, San Adrián de Besós, San Sebastián-Pasajes, Pamplona y Teruel).

La EQUAL se orienta a la cooperación transnacional para promocionar nuevos métodos de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de toda clase en relación con el mercado laboral. Su financiación está encomendada al FSE. Para esta iniciativa se presentó el correspondiente programa el 20 de septiembre de 2000.

A las II.CC. se destina el 5,35% de los Fondos. En la propuesta original de la Comisión se reservaba a este fin el 5%, porcentaje que se amplió en 0,35% para URBAN. Si se tiene en cuenta que para INTERREG se aplicará al menos el 2,5%, resulta que resta otro 2,5% para LEADER y EQUAL.

#### d) *Acciones innovadoras*

Por acciones innovadoras se entiende las que se desarrollan a escala comunitaria, a iniciativa de la Comisión, capaces de contribuir a la elaboración de métodos y prácticas innovadoras en orden a mejorar la calidad de las intervenciones en los objetivos n.<sup>os</sup> 1 y 2. Todos los F.F. E.E. pueden intervenir en la financiación de este tipo de acciones. Según el Libro Verde de la Comisión sobre la Innovación (COM (95) 688), el término innovación designa a la vez un proceso y su resultado. Se trata de la transformación de una idea en un producto o servicio comercializable, un procedimiento de fabricación o distribución operativo, nuevo o mejorado, o incluso un nuevo método de servicio social. El término se refiere también a la innovación social, institucional y organizativa, incluso en el sector de los servicios.

Antecedentes de esta categoría de acciones se tienen desde 1989 en los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI). Durante 1994-1999 también se mantuvieron estas acciones, con ocho temas como ámbito de intervención. Uno de sus objetivos es crear redes para intercambiar experiencias de actuaciones en materia de desarrollo regional.

La Comisión ha hecho públicos sus criterios para 2000-2006 mediante unas orientaciones (COM (2001) 60-005, de 31 de enero de 2001). Con ánimo simplificador, los ocho temas del período precedente han dado paso a sólo tres. Giran en torno a la nueva economía, en concordancia con las conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, para preparar a escala regional la evolución hacia una sociedad y una economía basadas en el conocimiento, por medio de políticas que respondan mejor a las necesidades de la sociedad de la información, la investigación y el desarrollo, y la agilización de las reformas estructurales encaminadas a fomentar la competitividad y la innovación.

Los tres temas seleccionados son:

- La economía regional basada en el conocimiento y la innovación tecnológica
- E-EuropaRegio: la sociedad de la información al servicio del desarrollo regional
- Identidad regional y desarrollo sostenible.

Las acciones innovadoras se pueden aplicar en las regiones una de cuyas zonas o partes sea subvencionable por los objetivos n.<sup>os</sup> 1 ó 2, pudiendo acogerse toda la región, incluso las zonas no cubiertas por los citados objetivos.

A diferencia de lo que venía sucediendo en este ámbito, en que las solicitudes podían referirse a proyectos, en el futuro deben revestir la forma de programas: programas regionales de acciones innovadoras (PRAI). Podrán formularlos las autoridades competentes de las regiones, en cooperación con los responsables de los programas del FEDER o de otros Fondos, si fuera el caso, y con otros agentes públicos y privados. Hay que designar un órgano gestor y otro pagador.

Una diferencia importante con los demás programas de que se hablará en el apartado siguiente es que se pueden presentar directamente a la Comisión, sin pasar por la ventanilla de la administración central. Para cada año hay un plazo, que termina el 31 de mayo, entre 2001 y 2005, si se trata de los programas, o entre 2001 y 2004, si son medidas complementarias.

Para estas acciones se reserva el 0,4% de la dotación de los Fondos.

#### e) *Programación*

Siguiendo la terminología reglamentaria, por programación se entiende el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar,

sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos prioritarios que antes se han descrito.

El planteamiento se inicia con la publicación en el Diario Oficial por parte de la Comisión, a más tardar en el plazo de un mes a contar a partir de la entrada en vigor del Reglamento General, de unas *orientaciones* o directrices para los programas del período 2000-2006, elaboradas previa consulta a todos los Estados miembros. El objetivo de las orientaciones es ayudar a las autoridades nacionales y regionales competentes en la elaboración de los planes de desarrollo y en la posible revisión de las intervenciones (DO n.º C 267, de 22/9/1999).

A continuación, el Estado miembro presenta los *planes de cada objetivo*, al nivel geográfico que considere más adecuado. Puede presentarse un plan para cada región de nivel NUTE 2 o para todas las regiones de un mismo objetivo. En el caso del objetivo n.º 3, los planes abarcarán todo el territorio de un Estado miembro para las financiaciones fuera de las regiones comprendidas en el objetivo n.º 1. Para la elaboración de los planes de desarrollo se dispone de un Documento de Trabajo en forma de vademécum. Los planes deben comprender el análisis de la situación, la estrategia y las prioridades de actuación consideradas, los objetivos específicos, los recursos financieros indicativos correspondientes y las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores. Los planes han de prepararse en cooperación con las autoridades regionales y locales, los interlocutores económicos y sociales y cualquier otro organismo adecuado. Salvo acuerdo en contrario, los planes se presentan dentro del plazo de cuatro meses después de establecer las listas de las posibles zonas beneficiarias.

La Comisión evalúa los planes, hecho lo cual le corresponde la elaboración de los *marcos comunitarios de apoyo*, de acuerdo con el Estado miembro, pudiendo asociar en esta tarea al BEI. Si los planes se han elaborado correctamente, el marco comunitario de apoyo se aprobará mediante una decisión de la Comisión en el plazo de cinco meses desde la presentación del plan o los planes. El marco describirá la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, a ser posible cuantificados, la participación de los Fondos y de los demás recursos financieros, una evaluación de los efectos esperados, un resumen de la naturaleza y duración de los programas operativos, un plan financiero indicativo, las disposiciones de aplicación del marco, la designación de una autoridad de gestión y las disposiciones relativas a la participación de los interlocutores en los Comités de Seguimiento.

Las intervenciones cubiertas por un marco comunitario de apoyo se desarrollarán por regla general bajo la forma de un *programa operativo* integrado (con la inclusión de todos los Fondos) por región. Los programas operativos los aprueba la Comisión. Un PO es un conjunto coherente de ejes prioritarios compuestos por medidas plurianuales, para cuya realización puede recurrirse a uno o más Fondos, a uno o más instrumentos financieros, así como al BEI. Incluye los ejes prioritarios del programa, su coherencia con el marco comunitario de apoyo correspondiente, los objetivos específicos, a ser posible cuantificados, la evaluación de los efectos previstos, la descripción de las medidas previstas para aplicar los ejes prioritarios, la adecuación de los regímenes de ayuda, las medidas necesarias para la elaboración, el seguimiento y la evaluación del PO, un plan de financiación indicativo, las disposiciones de aplicación del programa, la designación de la autoridad de gestión, la descripción del método de gestión del PO, los sistemas de seguimiento y evaluación, los procedimientos de movilización y de circulación de los flujos financieros y las reglas de control del PO.

Además del PO o de otra forma de intervención, hay que elaborar un *complemento del programa*, para aplicar la estrategia y las prioridades de la intervención, con una descrip-

ción detallada de sus elementos. El complemento del programa lo aprueba el Estado miembro o la autoridad de gestión, previo acuerdo del Comité de Seguimiento (si dicho complemento de programación se elabora después de la decisión de la Comisión que aprueba la participación de los Fondos) o previa consulta a los interlocutores sociales (si se elabora antes de la decisión de confirmación de la ayuda financiera de los Fondos). No faltan opiniones poco favorables a la figura del complemento de programa, por considerar que este paso es contradictorio con la voluntad de simplificar el funcionamiento de los Fondos.

El camino descrito es el habitual en lo que respecta al objetivo n.º 1.

No obstante lo dicho, este proceso en forma de una sucesión de pasos puede simplificarse en cierto modo. La eliminación de trámites más evidente es la representada por el *documento único de programación* (DOCUP), que agrupa los elementos contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un PO. El DOCUP se recomienda para los objetivos n.ºs 2 y 3, limitándose en el objetivo n.º 1 a los casos en que la asignación comunitaria sea inferior a mil millones de euros. En esta tesitura, el plan debe revestir la forma de proyecto de DOCUP. La Comisión debe aprobarlo, en condiciones normales, en el plazo de cinco meses desde la presentación del plan. El DOCUP no evita la necesidad del complemento del programa.

Si se opta por la vía del marco comunitario, también cabe la posibilidad de ganar tiempo presentando simultáneamente los planes y los proyectos de PO, que se tendrán en cuenta al formular el marco comunitario. España hizo uso de esta posibilidad, lo cual ha permitido que algunos PO's, pero no todos, se hayan aprobado con cierta rapidez.

La Comisión ha realizado una valoración de los resultados de la programación para el objetivo n.º 1 (COM (2001) 378 final, de 5/7/2001). Aprecia un esfuerzo de concentración de las intervenciones en cuatro ámbitos o ejes: infraestructuras de transporte, investigación e innovación, sociedad de la información y desarrollo de los recursos humanos. Además, se han alcanzado importantes progresos en lo que respecta a la cooperación para la preparación de los planes y el establecimiento de sistemas de seguimiento, control y evaluación más rigurosos.

Como aspectos mejorables señala el plazo de adopción de los programas, que no ha sido de los cinco meses previstos, sino que se ha extendido entre ocho y doce meses, la imprecisión de las disposiciones de aplicación, la resistencia de algunos Estados a comprometerse en la fijación de criterios para primar al programa más eficaz con la reserva de eficacia y la débil implicación de los interlocutores en el sistema de cooperación en algunos casos.

De la enorme complejidad del proceso de programación pueden dar una idea los datos que siguen, referidos a España para 2000-2006. Se han elaborado 3 planes de desarrollo (uno por cada objetivo), 2 marcos comunitarios de apoyo (objetivos n.ºs 1 y 3), 23 PO's para el objetivo n.º 1 (12 de carácter regional y 11 plurirregionales), 7 DOCUP's para el objetivo n.º 2 (1 por cada C.A. de este objetivo), 12 PO's del FSE para el objetivo n.º 3 (7 para las CC.AA. fuera del objetivo n.º 1 y 5 plurirregionales), 37 PIC's para las iniciativas comunitarias (8 por INTERREG, 10 por URBAN, 1 por EQUAL y 18 por LEADER, de los cuales 17 son para cada C.A. y 1 plurirregional) y 9 del FEOGA-Garantía para desarrollo rural (1 por cada C.A. fuera del objetivo n.º 1 y 2 más plurirregionales). De los 93 documentos, 88 corresponden a distintas formas de intervención, para cada una de las cuales ha habido que elaborar y aprobar un complemento de programa.

Por lo que a España se refiere, el 22 de noviembre de 1999 se juzgó aceptable el plan del objetivo n.º 1, que abarca todo el objetivo en un solo plan, cubriendo la totalidad de las inversiones públicas a realizar en el período 2000-2006. Destaca la calidad de la evaluación previa relativa al medio ambiente y la igualdad de oportunidades. El marco comunitario de apoyo se aprobó por decisión de 19 de octubre de 2000.

Los PO's y DOCUP's se han ido aprobando en diferentes fechas. El 29 de diciembre de 2000 se aprobaron cinco PO's del objetivo n.º 1. En diferentes fechas comprendidas entre enero y marzo de 2001, se aprobaron los restantes PO's de dicho objetivo, menos uno, así como los DOCUP's de los objetivos n.ºs 2 y 3. El último PO del objetivo n.º 1 aprobado corresponde al dedicado a la Sociedad de la Información, y lo fue el 13 de diciembre de 2001.

De los ocho PIC's que desarrollan la iniciativa INTERREG, seis se aprobaron en distintas fechas comprendidas entre el 21 de noviembre y 27 de diciembre de 2001. Cumplido el año 2001, faltaban por aprobar los relativos al Espacio Atlántico (tramo B) y el de cooperación interregional (tramo C).

Los diez PIC's que aplican en España la iniciativa URBAN se aprobaron también en diferentes fechas: seis lo fueron el 22 de noviembre de 2001; dos, el 23 de noviembre y los otros dos, el 3 de diciembre del mismo año.

El programa de la iniciativa comunitaria EQUAL se aprobó por decisiones de 22 de marzo y 16 de mayo de 2001.

#### f) *Autoridades responsables y control financiero*

Toda organización que utilice recursos de cierta entidad cuantitativa debe dotarse de mecanismos que garanticen el uso correcto de los fondos que se manejan, su aplicación a los fines previstos y la eficacia y eficiencia de su gestión. En materia de Fondos Estructurales, los reglamentos siempre han tenido presente este principio elemental de buen gobierno, regulando de manera precisa la necesidad de arbitrar mecanismos de control, evaluación, seguimiento y rendición de informes. Todas estas fórmulas están orientadas al mismo fin.

La especial atención dedicada a estas cuestiones tiene motivaciones varias, todas ellas legítimas y justificadas. Por parte de los países contribuyentes netos, es lógico que predomine la exigencia de garantías de que los recursos dedicados a acciones estructurales en el presupuesto comunitario se dedican a los fines previstos. Por parte de los receptores, es manifiesto el empeño por demostrar que los fondos que reciben se utilizan correctamente, mediante una gestión eficaz. Por parte de todos, hay interés por comprobar en qué medida los Fondos Estructurales contribuyen al refuerzo de la cohesión económica y social, que es el objetivo que, en última instancia, tienen asignado en los Tratados.

Si estas preocupaciones siempre han estado presentes, se han hecho más agudas a raíz de la crisis de la Comisión Santer (1998-1999). En los últimos años se viene observando una sensibilidad mucho mayor hacia todo lo que signifique más y mejor regulación de mecanismos de control.

En esa línea, la regulación vigente de los FF. EE. ha introducido algunas novedades, entre las que destacan la definición estricta de las autoridades responsables de la gestión de los recursos y la publicación de un Reglamento específico, el Reglamento (CE) n.º 438/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales. Además, para homogeneizar, facilitar y regular de manera jurídicamente informal estas tareas, la Dirección General de Política Regional y de Cohesión de la Comisión ha elaborado un Documento de Trabajo titulado «Indicadores de Seguimiento y Evaluación: Orientaciones metodológicas». Asimismo, todos los PO's y DOCUP's españoles han introducido un capítulo especial, de idéntico contenido en todos los casos, con las disposiciones de aplicación en materia de gestión financiera, seguimiento, elaboración de informes, evaluación y controles.

Entre las autoridades responsables, hay que distinguir la autoridad de gestión y la autoridad pagadora. La *autoridad de gestión* es responsable de la gestión de una intervención. En teoría, puede ser un organismo público o privado, de cualquier ámbito territorial (nacional, regional o local). La *autoridad pagadora* elabora y presenta a la Comisión las solicitudes de pago y recibe los pagos. Una y otra pueden coincidir. En ambos casos, es el Estado miembro quien designa la autoridad, pudiendo ser él mismo.

La *autoridad de gestión* es responsable de la eficacia y regular desarrollo de la gestión y ejecución de la intervención, sin perjuicio de las competencias de la Comisión. Ha de asegurar la coordinación de las actuaciones de todos los participantes en el programa. Responde también del correcto cumplimiento de la normativa nacional y comunitaria.

En España, se ha designado como autoridad de gestión, para la mayor parte de los programas, a la Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda. Esta Dirección General desarrollará sus funciones directamente o a través de la Subdirección General de Administración del FEDER, en estrecha colaboración con las Unidades Administradoras del FSE (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y del FEOGA-Orientación (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) de la Administración General del Estado y en un marco de cooperación y corresponsabilidad con la administración de las comunidades autónomas. Cuando se trata de programas en cuya financiación interviene sólo o mayoritariamente un Fondo diferente del FEDER, la autoridad de gestión es la competente, en la A.G.E., en la administración de ese Fondo, es decir, la UAFSE o el Centro Directivo correspondiente del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La *autoridad pagadora*, entre otras funciones, elabora las certificaciones y presenta a la Comisión las declaraciones de los gastos realizados en la ejecución del programa, que son la base para solicitar y recibir los pagos. Como es lógico, responde también de que los beneficiarios finales reciban las ayudas de los Fondos a que tengan derecho. Por otra parte, tiene que poner en marcha sistemas de detección de irregularidades, actuando en consecuencia cuando las descubra.

Las autoridades pagadoras en España son cada una de las tres Unidades Administradoras de los Fondos Estructurales en los Ministerios de Hacienda (FEDER), Trabajo y Asuntos Sociales (FSE) y Agricultura, Pesca y Alimentación (FEOGA-Orientación).

Las autoridades pagadoras agrupan las solicitudes de pago y las dirigen a la Comisión de forma agrupada tres veces al año, debiendo presentar la última anual antes del 31 de octubre. Si hay disponibilidades, dentro del plazo de dos meses desde la recepción de la solicitud, la Comisión transfiere la cantidad a las cuentas del Tesoro de acreedores no presupuestarios correspondiente a cada Fondo Estructural. Una vez que la autoridad pagadora de cada Fondo ha recibido la comunicación del ingreso que le hace llegar la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, propondrá el pago a los beneficiarios finales, a través de las cuentas que tengan acreditadas en el Tesoro.

Los Estados son los primeros responsables del *control financiero* de las intervenciones, sin perjuicio de la responsabilidad de la Comisión en la ejecución del presupuesto general de las Comunidades Europeas. Por parte de las instituciones comunitarias, también realiza controles el Tribunal de Cuentas. La Comisión y los Estados cooperarán a este fin y, al menos una vez al año, examinarán y evaluarán los resultados de los controles efectuados por el Estado y la Comisión, las posibles observaciones de los demás organismos e instituciones de control nacionales o comunitarios y las consecuencias financieras de las irregularidades comprobadas, así como las medidas adoptadas para corregirlas.

Por parte de las administraciones públicas españolas, la función de control corresponde al Tribunal de Cuentas, a las Unidades Administradoras de los Fondos, a la Intervención General de la Administración del Estado y a las Intervenciones y Tribunales de Cuentas de las comunidades autónomas, en la medida en que éstas participen en la financiación de los programas de los Fondos. La Comisión admite que las CC.AA. contraten con firmas privadas de auditoría la realización de los controles financieros, cuando sus Intervenciones Generales no dispongan de medios personales suficientes para llevarlas a cabo. Se da por hecho que ya se han firmado contratos de este tipo.

Aparte del control externo, que es función del Tribunal de Cuentas, el primer escalón del control interno lo ejercen las Unidades Administradoras de los Fondos. Interés particular tiene el que realiza la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). El 27 de mayo de 1994, la IGAE firmó un Protocolo con la Comisión, a los efectos del control financiero de los fondos comunitarios, en virtud del cual sus controles se consideran efectuados bajo mandato de la Comisión. La IGAE aprueba en cada ejercicio un plan anual de control de cada uno de los Fondos. Ejerce estas funciones a través de la División de Control Financiero de Fondos Comunitarios de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA). A su vez, la IGAE ha suscrito algunos convenios de colaboración con determinadas comunidades autónomas.

#### g) *Evaluación, seguimiento e informes*

Con el fin de valorar la eficacia de las intervenciones de los Fondos, se ha reforzado de manera notable la *evaluación*, siendo obligatoria la realización de una evaluación previa, otra intermedia y una final. También se pueden llevar a cabo evaluaciones complementarias, por ejemplo, de carácter temático.

La *evaluación previa* es responsabilidad de las autoridades que tienen la competencia para la elaboración de los planes, los PO's y los complementos del programa. Servirá de base para la preparación de tales documentos. Debe incluir necesariamente una evaluación previa de la situación socioeconómica, de la situación medioambiental y de la situación en términos de la igualdad entre hombres y mujeres. El complemento del programa también debe ser objeto de evaluación previa.

La *evaluación intermedia* será efectuada bajo responsabilidad de la autoridad de gestión, en colaboración con la Comisión y el Estado miembro, y se llevará a cabo con arreglo a criterios previamente definidos. Pero la realizará un evaluador independiente y se presentará al Comité de Seguimiento y a la Comisión antes del 31 de diciembre de 2003. Valorará, teniendo en cuenta la evaluación previa, los primeros resultados de las intervenciones, la pertinencia de la estrategia definida, la calidad de la gestión y del seguimiento y la realización de los objetivos. La evaluación intermedia servirá para revisar y adaptar la intervención, si fuera necesario, y para decidir sobre la aplicación de la reserva de eficacia.

Antes del 31 de diciembre de 2005 debe actualizarse la evaluación intermedia para el marco comunitario de apoyo y cada intervención.

La selección de los evaluadores independientes debe llevarse a cabo antes de finales de 2002, para la primera evaluación intermedia, y de 2004, para la actualización.

La *evaluación posterior o final* tiene por objeto rendir cuentas de la utilización de los recursos, de la eficacia y eficiencia de las intervenciones y de su impacto, así como sacar conclusiones sobre la política de cohesión económica y social. Esta evaluación es responsabilidad de la Comisión, en colaboración con el Estado miembro. Para realizarla se dispone de tres años desde el final del período de programación.

Cada marco comunitario de apoyo, PO o DOCUP estará supervisado por un *Comité de Seguimiento*. Su creación es responsabilidad del Estado, de acuerdo con la autoridad de gestión designada por él. Deben participar los interlocutores, con una representación equilibrada de hombres y mujeres. El plazo para su constitución es de tres meses desde la aprobación de la participación de los Fondos. Un representante de la Comisión, y del BEI, cuando proceda, participa en el Comité a título consultivo. Elaborará un reglamento interno y estará presidido por un representante del Estado, en principio.

En España, son miembros permanentes de los Comités de Seguimiento los representantes de los Ministerios de Hacienda, de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Trabajo y Asuntos Sociales, de la o las comunidades autónomas concernidas, de las autoridades regionales en materia de medio ambiente, de las autoridades regionales en materia de igualdad de oportunidades y una representación de la Comisión. Están copresididos por un Director General de la Administración General del Estado, dependiendo del objetivo de que se trate, habitualmente el de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial, y de su equivalente en la Comunidad Autónoma.

Dentro de los seis meses siguientes al final de cada año, *la autoridad de gestión* enviará a la Comisión un *informe anual de ejecución* por cada intervención plurianual. Y dentro de los seis meses siguientes a la fecha límite de aplicabilidad de las subvenciones se presentará un *informe final*. Este será el único que hay que enviar, si la duración de la intervención es inferior a dos años.

Aparte de estos informes, *la Comisión* tiene que presentar *cada tres años un informe* al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los progresos logrados en la realización de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los Fondos, el Fondo de Cohesión, el BEI y los otros instrumentos financieros han contribuido a ello.

Y antes del 1 de noviembre de cada año, *la Comisión* ha de presentar a las mismas instituciones un *informe sobre la aplicación del Reglamento General de los Fondos* durante el año anterior.

Tal cúmulo de mecanismos de control, evaluación, seguimiento e informes sirve para hacerse una idea de la voluntad de garantizar un uso eficaz y eficiente de los recursos de los Fondos.

#### h) *Reserva de eficacia*

Una de las novedades más interesantes del presente período de programación es la creación de un mecanismo que de una manera práctica incentiva la buena gestión de las subvenciones de los Fondos.

Un 4% de los créditos de compromiso de los repartos indicativos asignados a cada país tiene la consideración de reserva para premiar a los buenos gestores de programas. Para decidir sobre su aplicación, los Estados, en estrecho contacto con la Comisión, evaluarán antes del 31 de diciembre de 2003 (evaluación intermedia) la eficacia general de los programas operativos y de los DOCUP's de cada objetivo. Se basarán en una serie de indicadores, elegidos a partir de una propuesta de la Comisión, que reflejen la eficacia (capacidad para alcanzar los objetivos), la gestión (calidad del sistema de seguimiento, del control y de la evaluación intermedia) y la ejecución financiera (capacidad de absorción de las ayudas programadas), midiendo los resultados. A propuesta del Estado concernido, la Comisión decidirá antes del 31 de marzo de 2004 la aplicación de la reserva de eficacia.

### i) *Adicionalidad*

Del mismo modo que sucedía en años precedentes, los créditos de los Fondos no podrán sustituir los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro. Se trata de que su concesión genere un valor añadido financiero.

Para ello, la Comisión y el Estado de que se trate determinarán el nivel de gastos estructurales públicos o asimilables que el Estado miembro deberá mantener en el conjunto de sus regiones incluidas en el objetivo n.º 1 durante el período de programación. Se tendrá en cuenta toda reducción de la inversión en virtud de los Fondos respecto al período 1994-1999.

Los criterios para evaluar el cumplimiento de esta obligación son más estrictos para las regiones del objetivo n.º 1. Evidentemente, este efecto adicional, que no se tiene en cuenta en el Fondo de Cohesión, no excluye la obligación de cumplir los compromisos contraídos por cada país en el programa de estabilidad y crecimiento.

### j) *Descentralización*

En el actual período de programación, la cooperación entre la Comisión y los Estados adopta forma diferente a la de etapas anteriores. El resultado es una mayor responsabilidad de los Estados, como consecuencia de la descentralización de no pocas decisiones, con la correspondiente obligación de rendición de cuentas.

En materia de programación, por ejemplo, la Comisión publica unas orientaciones que los Estados han de tener presentes al elaborar sus planes, pues esa responsabilidad les corresponde a ellos.

La Comisión y los Estados (más las autoridades regionales asociadas, cuando así sea, por las particularidades institucionales del país) negocian el contenido del marco comunitario de apoyo, los DOCUP's, los PO's y los programas de iniciativa comunitaria. La decisión de la aprobación de estas y otras formas de intervención corresponde, en todo caso, a la Comisión.

El Estado o la autoridad de gestión por él designada adopta el complemento del programa, que debe tener el visto bueno del Comité de Seguimiento presidido por quien haya designado el Estado. Ya se ha dicho al hablar de seguimiento que en España se comparte la presidencia del Comité de Seguimiento entre un representante de la Administración General del Estado y otro de la comunidad autónoma. El Estado envía a la Comisión el complemento del programa a título informativo.

El Estado, asistido por el Comité de Seguimiento, tiene también atribuciones para modificar el complemento del programa que ha aprobado, dentro de ciertos límites.

El Comité de Seguimiento, en el que participa una representación de la Comisión con carácter consultivo, da su acuerdo al complemento de programa, sin el cual no puede ser aprobado.

En teoría, se trata de un reparto de funciones bastante claro. Pero no está exento de posibles fricciones. Por ejemplo, ¿qué ocurriría si el Estado, con el apoyo del Comité de Seguimiento, en el que no vota el representante de la Comisión, pero plantea reservas a alguno de sus puntos, aprueba un complemento del programa no bien visto por la parte comunitaria? En cualquier caso, se trata de un método interesante, aunque no exento de riesgos, seguramente mayores para la parte nacional que para la comunitaria.

k) *La cooperación*

Se viene entendiendo por cooperación la participación en los procesos de toma de decisiones en lo concerniente a los FF.EE. de todas las partes implicadas en su gestión o interesadas en su utilización. Se tiende a reforzar cada vez más lo que el mismo Reglamento General denomina *estrecha concertación*.

Esta cooperación obliga en primer lugar a la Comisión y al Estado. Pero también se señalan como socios que deben ser parte de la cooperación, de acuerdo con la normativa nacional y las practicas actuales habituales, a:

- Las autoridades regionales y locales y otras autoridades públicas competentes.
- Los interlocutores económicos y sociales, es decir, empresarios y sindicatos.
- Cualquier otro organismo adecuado.

La última expresión es tan genérica que su eficacia depende de cómo se interprete. En cualquier caso, es un método de ampliación de la participación democrática.

Hitos significativos de la cooperación vienen señalados por la elaboración de los planes de desarrollo y de los complementos del programa, momentos en que deben ser consultados los interlocutores. Por otra parte, a modo de expresión del compromiso político de aceptación de las disposiciones reglamentarias al respecto, los Estados tienen que precisar en los planes que presentan a la Comisión las disposiciones adoptadas para consultar a los interlocutores.

Por las especiales características de la organización constitucional de España, las autoridades regionales son unos interlocutores privilegiados. En realidad, la palabra 'interlocutores' se queda corta para indicar correctamente el importantísimo papel que las comunidades autónomas desempeñan en todo el proceso de programación y aplicación de los FF.EE. en España.

Los Comités de Seguimiento, de cuya composición y presidencia se habla en otra parte de este trabajo, constituyen la instancia habitual de participación y cooperación.

l) *Gestión financiera*

Aparte de lo expuesto sobre los porcentajes de subvención que se pueden otorgar en cada objetivo prioritario (ver los objetivos), en la gestión financiera han de distinguirse los *compromisos presupuestarios* y los *pagos*.

Cuando se trata de una intervención de duración igual o superior a dos años, la Comisión compromete el primer tramo anual al aprobar la intervención. Posteriormente, cada año se van comprometiendo las siguientes anualidades, antes del 30 de abril de cada año. Los compromisos que no se han ejecutado al término del segundo año siguiente al del compromiso se liberan automáticamente por la Comisión (así dice el reglamento para referirse a la anulación), avisando previamente al Estado del riesgo que se corre.

En cuanto a los pagos, pueden ser *anticipos*, *pagos intermedios* o *pagos finales*.

Al aprobar un programa, la Comisión transfiere un anticipo por el 7% del montante de la participación total de los Fondos en la intervención. Posteriormente se van efectuando transferencias o pagos intermedios, a medida que se van presentando justificantes de realización de gastos efectivamente pagados, no debiendo transcurrir más de dos meses desde que se solicita un pago intermedio de los Fondos hasta que se hace efectivo. El total acumulado de los pagos por anticipos y transferencias intermedias no puede superar el 95% de la ayuda de los Fondos que se haya aprobado. El 5% restante se abona después de haber terminado la ejecución del programa, previa presentación en plazo de una certificación de

los gastos en que efectivamente se haya incurrido con el programa y de la aprobación por la Comisión del informe final de ejecución.

Las transferencias que efectúa la Comisión se ingresan en las cuentas que los Fondos tienen en el Tesoro, desde donde se hacen llegar a los beneficiarios finales, como se ha expuesto al hablar de la autoridad pagadora.

#### m) *Reparto de los recursos financieros*

A modo de resumen de cuanto se ha dicho sobre la distribución de los recursos de los Fondos, se presenta a continuación el siguiente cuadro:

— A través de marcos comunitarios de apoyo y DOCUP, incluyendo el 4% ...	94%
• Objetivo n.º 1 .....	69,7%
• Objetivo n.º 2 .....	11,4%
• Objetivo n.º 3 .....	12,3%
• IFOP fuera objetivo n.º 1 .....	0,6%
— Iniciativas comunitarias .....	5,35%
— Acciones innovadoras .....	0,40%
— Asistencia técnica .....	0,25%
— <b>Total</b> .....	<b>100,0%</b>

A efectos de actualización de los valores de los recursos de los Fondos aprobados en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, para su programación e inclusión en el presupuesto general de las Comunidades Europeas, a partir del 1 de enero de 2000 se aplicarán a los importes aprobados un índice del 2% anual. El índice a aplicar para los años 2004 a 2006 se revisará antes de que termine 2003, en concepto de ajuste técnico de la Comisión, sobre la base de las últimas informaciones económicas de que se disponga.

## 1.4. LA REGULACIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN

El Fondo de Cohesión financia, en los Estados miembros que tienen un PNB per cápita inferior al 90% de la media comunitaria, proyectos destinados a mejorar el medio ambiente y la integración en las redes transeuropeas de transporte. Gracias a estas acciones refuerza la cohesión en la Unión Europea.

Sus normas de funcionamiento están contenidas en los Reglamentos siguientes:

- Reglamento (CE) n.º 1164/94 del Consejo, de 16 de mayo de 1994, por el que se crea el Fondo de Cohesión
- Reglamento (CE) n.º 1264/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1164/94
- Reglamento (CE) n.º 1265/1999 del Consejo, de 21 de junio 1999, que modifica el anexo II del Reglamento (CE) n.º 1164/94

En el período 2000-2006, al igual que durante 1993-1999, los cuatro países beneficiarios son España, Portugal, Irlanda y Grecia. La ayuda concedida por el Fondo de Cohesión es de carácter condicional: los Estados beneficiarios deben aplicar un programa de convergencia económica, llamado de estabilidad y crecimiento para los países pertenecientes a la

unión monetaria. De acuerdo con lo previsto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, si un Estado no se atiene al programa de convergencia la Comisión puede alertar al Consejo. Un déficit público excesivo puede llevar a la suspensión de los créditos, no aceptándose la solicitud de ayuda para ningún nuevo proyecto en tanto no se haya corregido el déficit.

Todos los proyectos son seleccionados, propuestos y aplicados por los Estados miembros, pero los aprueba la Comisión, cuyos servicios realizan un seguimiento sistemático de los mismos.

El porcentaje de cofinanciación de un proyecto por el Fondo de Cohesión puede llegar hasta un 80 u 85% de los gastos públicos, tanto si se trata de proyectos relacionados con el medio ambiente como con las infraestructuras. No obstante, el porcentaje puede reducirse en virtud del principio «quien contamina paga». Por otra parte, para propiciar el efecto multiplicador que pueden tener los proyectos sobre la economía, la Comisión intenta fomentar un mayor recurso a las financiaciones mixtas, públicas y privadas.

Todos los proyectos deben ajustarse a las disposiciones del Tratado y de la legislación comunitaria vigente. En particular, deben observarse las normas aplicables en materia de competencia, medio ambiente y adjudicación de contratos públicos. Es necesario mantener el oportuno equilibrio entre la financiación de proyectos relacionados con infraestructuras de transporte y la de proyectos medioambientales; la Comisión ha fijado como objetivo un reparto a partes iguales entre ambas categorías.

Los *proyectos medioambientales* respaldados por el Fondo de Cohesión deben permitir alcanzar los objetivos de la política de medio ambiente definidos en el Tratado:

- La conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente.
- La protección de la salud de las personas.
- La utilización prudente y racional de los recursos naturales.

En conformidad con las Directivas vigentes en materia de medio ambiente, el Fondo de Cohesión concede prioridad al abastecimiento de agua potable, al tratamiento de aguas residuales y a la eliminación de los residuos sólidos. También pueden subvencionarse proyectos destinados a la reforestación, la lucha contra la erosión y la conservación de la naturaleza. Ejemplos de proyectos del Fondo relacionados con el medio ambiente en España han sido el control de la calidad del agua por satélite y las medidas de reforestación.

Los *proyectos de infraestructura de transporte* deben ser de interés común e ir encaminados a crear o desarrollar infraestructuras de transporte dentro de la red transeuropea de transporte (RTE) o facilitar el acceso a la RTE.

El Consejo Europeo de Berlín (marzo de 1999) fijó el porcentaje indicativo de ayuda asignado a cada uno de los cuatro Estados miembros beneficiarios del siguiente modo:

Distribución indicativa por países (%)	
País	%
Grecia	16-18
Irlanda	2-6
Portugal	16-18
España	61-63,5

No obstante, antes de finales de 2003 se reexaminará el derecho a las subvenciones de estos países, en función de los avances que consigan en la evolución de su PNB por habi-

tante y de los indicadores socioeconómicos actualizados. Los créditos previstos para el período 2000-2006 ascienden a 18.000 millones de euros, a precios de 1999. Cada año la cifra efectiva consignada en el presupuesto se obtiene añadiendo al importe correspondiente la tasa de inflación.

Por lo que se refiere a las Administraciones públicas españolas, el reparto programado para el período 2000-2006 es el siguiente:

<i>Ayuda prevista en el período 2000-06 por tipo de administración y sector (Millones de euros)</i>			
Tipo de administración	Medio ambiente	Transporte	Total
AGE	2.484,6	5.580	8.064,6
CC.AA	1.833,3		1.833,3
CC.LL	1.034,1		1.034,1
Entes supra-municipales	228		228
<b>Total</b>	<b>5.580</b>	<b>5.580</b>	<b>11.160</b>

AGE = Administración General del Estado

CC.AA. = Comunidades Autónomas

CC.LL. = Corporaciones Locales

La cuantía consignada para las comunidades autónomas para el conjunto del período 2000-2006 está calculada extrapolando la cifra que el Ministerio de Hacienda les asignó para el período 2000-2001; no existe, sin embargo, compromiso formal adquirido para la asignación de esta cantidad en los próximos años. La asignación a corporaciones locales y entidades supramunicipales deriva del Pacto de Financiación Local, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Como puede observarse, las comunidades autónomas y las corporaciones locales participan en el Fondo de Cohesión para financiar proyectos de medio ambiente, pero no pueden presentar proyectos para el área de transporte. La explicación está en que estas actuaciones se limitan a crear o desarrollar infraestructuras de transporte relacionadas con la red transeuropea de transporte, que, por su naturaleza, están encuadradas entre las competencias de la Administración General del Estado.

## ANEXO 1. LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN LOS TRATADOS

### **Tratado de la Unión Europea**

*Artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, antes artículo B*

«La Unión Europea tendrá los siguientes objetivos:

- promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo y conseguir un desarrollo equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado».

(sigue la enumeración de otros objetivos, que no se reproducen aquí)

### **Tratado de la Comunidad Europea**

*Artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes también artículo 2*

«La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros».

*Artículo 3 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes también artículo 3*

«1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según los ritmos previstos en el presente Tratado:

[...]

k) el fortalecimiento de la cohesión económica y social»;

(continúa la enumeración, hasta la letra u).

*Artículo 158 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 A*

«A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social.

La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

*Artículo 159 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 B (El último párrafo de este artículo se transcribe según la versión del Tratado de Niza)*

«Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección «Orientación»; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes.

Cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los distintos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos. En caso necesario, dicho informe deberá ir acompañado de propuestas adecuadas.

Si se manifestare la necesidad de acciones específicas al margen de los fondos y sin perjuicio de las medidas decididas en el marco de las demás políticas comunitarias, el Consejo podrá adoptar dichas acciones de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251, previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones».

*Artículo 160 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 C*

«El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

*Artículo 161 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 D*

«Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 162, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la reagrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado por el Consejo con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte».

*Artículo 162 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 E*

«Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Orientación», y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 37 y 148».

## ANEXO 2. LOS INSTRUMENTOS FINANCIEROS ESTRUCTURALES EN LOS TRATADOS

### **Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)**

*Artículo 160 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 C*

«El Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en declive».

### **Fondo Social Europeo (FSE)**

*Artículo 146 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 123*

«Para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior y contribuir así a la elevación del nivel de vida, se crea, en el marco de las disposiciones siguientes, un Fondo Social Europeo destinado a fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales».

### **Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) e Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP)**

*Artículo 3 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 3*

«1. Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:

[...]

e) una política común en los ámbitos de la agricultura y de la pesca;

[siguen varios apartados, hasta letra u].

*Artículo 33 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 39*

«1. Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de la producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

2. En la elaboración de la política agrícola común y de los métodos especiales que ésta pueda llevar a cabo, se deberán tener en cuenta:

- a) las características especiales de la actividad agrícola, que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas;
- b) la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones;
- c) el hecho de que en los Estados miembros, la agricultura constituye un sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía».

*Artículo 34 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 40*

«1. Para alcanzar los objetivos previstos en el artículo 33, se crea una organización común de los mercados agrícolas.

2. [...]

3. Para permitir que la organización común a que hace referencia el apartado 1 alcance sus objetivos, se podrá crear uno o más fondos de orientación y garantía agrícola».

**Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). Fondo de Cohesión**

*Artículo 161 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 D*

«Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 162, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la reagrupación de los fondos. El Consejo, mediante el mismo procedimiento, determinará asimismo las normas generales aplicables a los fondos, así como las disposiciones necesarias para garantizar su eficacia y la coordinación de los fondos entre sí y con los demás instrumentos financieros existentes.

Un Fondo de Cohesión, creado por el Consejo con arreglo al mismo procedimiento, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte».

*Artículo 162 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 130 E*

«Las decisiones de aplicación relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional serán tomadas por el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

En cuanto al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección «Orientación», y al Fondo Social Europeo, seguirán siendo aplicables, respectivamente, las disposiciones de los artículos 37 y 148».

**Banco Europeo de Inversiones (BEI)**

*Artículo 9 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 4 B*

«Se crea un Banco Europeo de Inversiones que actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y los Estatutos anejos».

*Artículo 266 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 198 D*

«El Banco Europeo de Inversiones tendrá personalidad jurídica.

Serán miembros del Banco Europeo de Inversiones los Estados miembros.

Los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones figuran en un protocolo anejo al presente Tratado».

*Artículo 267 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 198 E*

«El Banco Europeo de Inversiones tendrá por misión contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad, recurriendo a los mercados de capitales y a sus propios recursos. A tal fin, el Banco facilitará, mediante la concesión de préstamos y garantías y sin perseguir fines lucrativos, la financiación, en todos los sectores de la economía, de los proyectos siguientes:

- a) proyectos para el desarrollo de las regiones más atrasadas,
- b) proyectos que tiendan a la modernización o reconversión de empresas o a la creación de nuevas actividades necesarias para el progresivo establecimiento del mercado común que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros,
- c) proyectos de interés común a varios Estados miembros que, por su amplitud o naturaleza, no puedan ser enteramente financiados con los diversos medios de financiación existentes en cada uno de los Estados miembros.

En el cumplimiento de su misión, el Banco facilitará la financiación de programas de inversión en combinación con acciones de los fondos estructurales y de otros instrumentos financieros de la Comunidad».

### **ANEXO 3. LOS TRES OBJETIVOS PRIORITARIOS DE LOS FF. EE.**

***Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales***

#### *Artículo 1*

«La actuación que lleve a cabo la Comunidad con ayuda de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión, de la sección Garantía del FEOGA, del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y de los demás instrumentos financieros existentes estará encaminada a conseguir los objetivos generales enunciados en los artículos 158 y 160 del Tratado. Los Fondos Estructurales, el BEI y los demás instrumentos financieros contribuirán de manera conveniente a la consecución de los tres objetivos prioritarios siguientes:

- a) promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, denominado en lo sucesivo «objetivo n.º 1»;
- b) apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, denominado en lo sucesivo «objetivo n.º 2»;
- c) apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo, denominado en lo sucesivo «objetivo n.º 3». Este objetivo actuará financieramente fuera de las regiones incluidas en el objetivo n.º 1 y proporcionará un marco de referencia política para todas las medidas que se emprendan a favor de los recursos humanos en un territorio nacional dado, sin perjuicio de las peculiaridades regionales.

En su acción en pro de estos objetivos, la Comunidad contribuirá a promover un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, el empleo y los recursos humanos, y la protección y mejora del medio ambiente, así como a eliminar las desigualdades y a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres».

## ANEXO 4. REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

### *Tratado de la Comunidad Europea*

*Artículo 299.2 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea, antes artículo 227.2*

«2. Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias.

No obstante, teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de los departamentos franceses de Ultramar, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación del presente Tratado en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.

El Consejo, al adoptar las medidas pertinentes contempladas en el párrafo segundo, tendrá en cuenta ámbitos tales como las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los Fondos Estructurales y a los programas horizontales comunitarios».

# Capítulo segundo

**España en las perspectivas financieras  
para el período 2000-2006 y la programación  
de los recursos estructurales**

## Los recursos estructurales en el período 2000-2006

Los recursos estructurales dirigidos a favorecer la cohesión económica y social en la Unión empezaron, a partir de 1989, a representar una parte muy considerable del presupuesto comunitario.

En efecto, como consecuencia de lo dispuesto en el Acta Única Europea de 1986 y de las decisiones que, en aplicación de la misma, adoptó el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988, los recursos estructurales a través de los cuales se financia la instrumentación de las políticas comunitarias más directamente relacionadas con el objetivo de reforzar el grado de cohesión económica y social en la Unión Europea pasaron ya en el año 1990 a representar una parte muy significativa —casi un 25%— del presupuesto de la Unión.

La decisión de impulsar la política de cohesión comunitaria, a través de un importante incremento de los recursos estructurales dedicados a su financiación, se vio posteriormente reforzada en virtud del Tratado de Maastricht de 1991 y de las decisiones adoptadas, en aplicación de lo dispuesto en el mismo, en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992. Así, las nuevas perspectivas financieras establecidas en este último para el período 1993-1999 implicaron un nuevo salto adelante desde el punto de vista del reforzamiento financiero de dicha política. En las mismas se contemplaba un fuerte incremento de los Fondos Estructurales, una importante asignación para el Fondo de Cohesión creado en el Consejo de Maastrich y, también, se llegó al acuerdo de que los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión vieran duplicados, en conjunto, los recursos estructurales (entre Fondos Estructurales y de Cohesión) a los que habían accedido entre 1989 y 1993. Con ello, la participación porcentual de los recursos estructurales en el presupuesto comunitario se siguió incrementando hasta alcanzar, en 1999, el 35,7% de un presupuesto comunitario que, a su vez, también se vio sensiblemente incrementado, pasando del 0,90% del PIB comunitario que suponía en 1986 a disponer de un techo del 1,27% en 1999.

La evolución descrita pone de manifiesto que la asignación de recursos financieros del presupuesto comunitario a la política de cohesión económica y social respondió satisfac-

toriamente durante la década de los noventa a las finalidades perseguidas de mejorar el grado de cohesión existente en el territorio de la Unión. Durante dicho período, los recursos estructurales asignados a España también se incrementaron de forma espectacular, absorbiendo entre 1989 y 1993 el 20,8% del total de los mismos y el 26% en el período 1994-1999, en virtud de las asignaciones que le correspondieron tanto en concepto de Fondos Estructurales como también, a partir de 1993, a través del Fondo de Cohesión.

Toda vez que la aplicación en España de la política comunitaria de cohesión económica y social en el periodo 2000-2006 se traduce, en lo esencial, en la aplicación de los recursos estructurales que se le han asignado a España para el mencionado período, resulta de interés conocer cuáles han sido las decisiones básicas que a nivel comunitario han determinado el montante total de recursos estructurales de los que España va a beneficiarse, así como su distribución entre los diferentes tipos de Fondos y de Objetivos a los que se aplican.

Dichas decisiones remiten, en lo fundamental, a tres tipos de cuestiones:

- El montante de recursos financieros que, según dichas Perspectivas Financieras, para el periodo 2000-2006, se asignaron a la Categoría 2 del presupuesto comunitario, por ser ésta la referida a los Fondos Estructurales europeos y al Fondo de Cohesión.
- El montante de recursos asignados, según dichas Perspectivas Financieras, a cada uno de esos dos instrumentos financieros y a cada uno de los Objetivos o finalidades de los Fondos Estructurales.
- Los criterios establecidos para la distribución entre los diferentes Estados miembros de los recursos asignados a cada una de dichas finalidades u objetivos.

### **1.1. LAS PERSPECTIVAS FINANCIERAS 2000-2006 Y LOS ACUERDOS DEL CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN: LOS RECURSOS GLOBALES ASIGNADOS A LA COHESIÓN**

El 15 de julio de 1997, la Comisión Europea presentó, bajo forma de Comunicación, un documento denominado «Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia». Básicamente, dicho documento contenía una propuesta de perspectivas financieras para el presupuesto comunitario en el período 2000-2006 y una serie de reflexiones y líneas de reforma a introducir en las distintas políticas comunitarias. Todo ello enmarcado, a su vez, en la perspectiva de la futura ampliación de la Unión, con la incorporación de nuevos Estados miembros (países del este europeo, Chipre y Malta).

Dicho documento y las propuestas en él contenidas fueron objeto de un largo proceso de discusión y negociación, que culminó en el Consejo Europeo de Berlín celebrado los días 24 y 25 de marzo de 1999. En dicho Consejo Europeo se llegó a acordar la evolución del presupuesto comunitario y de sus diferentes categorías o rúbricas en el periodo 2000-2006 y se concretaron las líneas esenciales de las reformas a introducir en la regulación y aplicación de las distintas políticas comunitarias.

Cuando hablamos de las perspectivas financieras de la Unión nos estamos refiriendo a la evolución establecida, para un período determinado, del presupuesto comunitario. De manera específica a:

- La evolución del límite de recursos propios en relación al PNB agregado de los Estados que componen la Unión a lo largo del período considerado. De alguna manera, nos estamos con ello refiriendo al «tamaño» y al «techo» del presupuesto comunitario.

- La evolución de los créditos previstos para cada una de las distintas categorías de gasto. Dichas categorías o rúbricas son la Línea Directriz Agrícola (Rúbrica 1), Acciones Estructurales (Rúbrica 2), Políticas internas (Rúbrica 3), Acciones Exteriores (Rúbrica 4) y Otros (Administración y Reservas).

Desde 1988, dichas perspectivas financieras se han venido normalmente estableciendo en la Unión para períodos plurianuales. Las últimas perspectivas financieras, establecidas en el Consejo de Edimburgo, estaban referidas al período 1993-1999. Por lo tanto, era preciso que antes de finalizar el mismo se establecieran unas nuevas perspectivas financieras cuyo año inicial es el año 2000 y que se prolongarán hasta el año 2006. Es decir, un período en el cuál se habrá producido la integración de algunos países candidatos.

Para situar adecuadamente en su contexto el contenido de las propuestas de la Comisión reflejadas en la Agenda 2000, es preciso tener presente una serie de consideraciones previas.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el establecimiento de las perspectivas financieras de la Unión es una de las decisiones más trascendentales de la vida comunitaria y, por ello, ha sido tradicionalmente una de las de mayor dificultad política.

En efecto, se trata, por una parte, de una decisión que refleja, en último extremo, la voluntad política de los Estados-miembros de dotar a la Unión de los recursos económicos necesarios para profundizar en el proceso de integración a través del desarrollo de las políticas comunitarias. En ese sentido, el tamaño del presupuesto representa una cuestión fundamental. Por otro lado, significa el establecimiento de unas prioridades entre las distintas líneas de actuación o políticas comunitarias, en tanto que el montante total de recursos previstos es susceptible de distintos tipos de distribución entre ellas.

Como resulta obvio, decisiones de estas características no son fáciles de adoptar, porque, entre otras cosas, las valoraciones e intereses al respecto de los distintos Estados miembros no siempre resultan totalmente coincidentes e, incluso, en determinadas circunstancias, pueden ser de difícil armonización. Por ello, tradicionalmente, la decisión respecto al establecimiento de las perspectivas financieras ha venido habitualmente precedida de un largo y controvertido proceso de discusión y negociación entre los Estados-miembros.

El establecimiento de las nuevas perspectivas financieras para el post-99 difícilmente podía escapar a esa dinámica y existían motivos que permitían predecir de antemano que las dificultades habituales podían verse agudizadas en esta ocasión. En efecto, existían dos factores de carácter novedoso que influían en ese sentido.

Por una parte, estaban las incertidumbres respecto al funcionamiento de las economías de los Estados miembros en el marco de la unión monetaria y los condicionantes que se derivan de las políticas de disciplina presupuestaria vinculadas al cumplimiento del Pacto de Estabilidad. Por otra, estaba la perspectiva de una nueva ampliación de la Unión con la incorporación de nuevos Estados miembros y, por lo tanto, el coste financiero que ello podía representar.

#### A) *Las propuestas contenidas en la Agenda 2000*

Es por lo tanto, en ese marco, en el que cabe situar y valorar las propuestas de perspectivas financieras de la Comisión contenidas en la Agenda 2000, cuyos aspectos esenciales y, específicamente los más relacionados con los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, se reflejan a continuación.

La propuesta respondía a tres tipos de preocupaciones:

a) *Abarcar un período de una duración suficiente*

El período cubierto por el nuevo marco financiero debía ser bastante largo, a fin de tener en cuenta simultáneamente:

- los efectos esperados de la reorientación de algunas políticas comunitarias;
- el impacto de una primera ampliación y los regímenes de transición vigentes para los países afectados;
- el desarrollo de las ayudas previas a la adhesión para todos los países candidatos.

En virtud de esas consideraciones, el período propuesto por la Comisión era el 2000-2006.

b) *Permitir la financiación de las necesidades esenciales*

La reforma de la política agrícola común en beneficio del consumidor europeo representará en un primer momento un coste presupuestario suplementario. No obstante, habida cuenta de los elementos de la reforma propuesta, este coste debería ser relativamente moderado y el nivel del gasto agrícola debería estabilizarse.

Se consideraba que el objetivo de cohesión debería seguir siendo prioritario entre los quince Estados miembros actuales, con una más fuerte concentración temática, geográfica y financiera de las ayudas y la búsqueda de una mayor eficacia mediante una simplificación de su aplicación, una mejor división de las responsabilidades y una evaluación sistemática de los resultados.

Se reconocía que las próximas ampliaciones supondrían para los Quince Estados miembros actuales un coste neto suplementario importante. No obstante, dichas adhesiones podrían producirse en fases sucesivas. Previamente, se debería reforzar la ayuda previa a la adhesión, lo que permitiría apoyar y extender en el tiempo los esfuerzos de adaptación necesarios de los países candidatos.

c) *Garantizar una gestión sana de las Haciendas Públicas*

El control de la evolución de la Hacienda pública debería seguir imponiéndose en todos los Estados miembros para consolidar un crecimiento sano. Esta misma exigencia debería aplicarse al presupuesto comunitario. Este esfuerzo de disciplina presupuestaria no era irreconciliable con la amplitud de los desafíos a los que las nuevas perspectivas financieras deberían hacer frente.

El desarrollo de las acciones prioritarias que debería financiar el presupuesto comunitario durante el período 2000-2006 podría estar cubierto por un límite de los recursos propios invariable del 1,27% del PNB.

Con un crecimiento económico estimado en un 2,5% anual para el período 2000-2006 en los quince Estados miembros actuales y en un 4% anual hasta el 2006 en los países que previsiblemente podrían adherirse en el período, el mantenimiento del límite de los recursos propios en relación con el PNB representaría, según los cálculos de la Comisión, al final del período un suplemento potencial de recursos de algo más de 20 mil millones de ecus (a precios 1997).

Independientemente de las ayudas previas a la adhesión y según la hipótesis de trabajo considerada, la adhesión de un primer grupo de países candidatos sólo tendría efectos presupuestarios a partir de la mitad del período. Por otra parte, se les debería aplicar regímenes de transición, en particular para la PAC, a lo largo del período restante de las perspectivas financieras. Las dotaciones que se les asignasen en concepto de acciones estructurales deberían ir aumentando muy gradualmente.

En base a dichas orientaciones básicas, la propuesta inicial contenida en la Agenda 2000 consistía en lo siguiente:

a) En primer lugar, respecto al tamaño presupuesto comunitario, se situaba el límite máximo de recursos propios en el 1,27% del PNB agregado de los países de la Unión para todos y cada uno de los años del período 2000-2006. Es decir, en el techo máximo alcanzado (en el año 1999) en las perspectivas financieras establecidas en el Consejo Europeo de Edimburgo para el período 1993-1999. En un contexto como el indicado anteriormente, de contención presupuestaria, dicho tamaño del presupuesto podía considerarse razonable.

b) Por otro lado, se contemplaba una previsión cuantificada y por separado de los recursos a aplicar para hacer frente al proceso de ampliación que tuviera lugar en el período 2000-2006. Ello se hacía en un doble sentido:

Por una parte, cuantificando los recursos denominados «ayuda previa a la adhesión», es decir, aquellos recursos cuya finalidad es apoyar el proceso de adaptación de los países candidatos mientras que éstos se mantengan en dicha situación. A tal efecto se preveían 3.120 Meuros anuales (de 1999) desde el año 2000 (un total de 21.840 Meuros para el conjunto del período), desglosados de la forma siguiente: 3,6 mil Meuros en la rúbrica 1 (PAC), 7,3 mil Meuros en rúbrica 2 (Acciones estructurales) y 10,9 mil Meuros en rúbrica 4 (Acciones exteriores).

Además, se cuantificaba la participación en los recursos asignados a las políticas comunitarias de aquellos Estados que se pudieran integrar durante el período 2000-2006. En este caso, las previsiones se establecían a partir del año 2002, lo cual suponía implícitamente que antes de ese año no se habría producido ninguna adhesión. En total, las cantidades previstas a tales efectos ascendían, según la propuesta de la Comisión, a unos 58,1 mil Meuros de 1999. Del total de 58,1 mil Meuros, 39,6 mil corresponderían a Acciones Estructurales (rúbrica 2), 12,4 mil a la rúbrica 1 (PAC) y 3,9 mil Meuros a rúbrica 3 (políticas internas). 2,1 mil Meuros sería lo que se incrementarían los gastos de administración de la UE como consecuencia de la ampliación.

En conjunto, por lo tanto, el coste de la ampliación se situaba en torno a los 79.910 Meuros de 1999 (21.840 para ayuda a la adhesión y 58.070 para la participación en las políticas comunitarias de los países que se integren a lo largo del período).

c) Definidas ambas cuestiones —tamaño del presupuesto comunitario y los recursos asignados a cubrir el coste de la ampliación—, quedaban de forma automática determinados los recursos dirigidos a financiar las políticas comunitarias de los actuales Quince Estados miembros.

En el aspecto relacionado con la financiación de la política de cohesión económica y social, los recursos propuestos para la financiar la Categoría 2 (Acciones estructurales a cofinanciar con los Fondos Estructurales europeos y el Fondo de Cohesión) ascendían a 239.505 Meuros de 1999 (una vez deducidos de los 286.405 Meuros previstos en total, los 46.900 asignados para financiar los gastos de preadhesión y ampliación de la

Unión previstos en el ámbito de las acciones estructurales). Ello suponía que, tomados en conjunto, los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión podrían incrementarse en términos reales y media anual (para poder hacer comparaciones homogéneas con el período de programación anterior de los Fondos que tenía un año menos) en aproximadamente un 7% con respecto al período anterior (1994-1999).

En cuanto a la concentración de los recursos asignados para acciones estructurales, se planteaba lo siguiente:

- De los 239.500 Meuros (de 1999) de recursos estructurales a aplicar en los actuales Quince Estados miembros, 21.474 sería la cantidad a asignar al Fondo de Cohesión durante el período 2000-2006. De dicho Fondo podrían seguirse beneficiando aquellos países cuyo PNB por habitante fuera inferior al 90% de la media comunitaria.
- De los 218.026 Meuros (de 1999) restantes, aproximadamente los 2/3 se asignarían al Objetivo n.º 1 y un 6% a las Iniciativas Comunitarias y Acciones Innovadoras. Sobre el restante 28% no se concretaba una propuesta de reparto entre los nuevos Objetivos n.º 2 y n.º 3.

### B) Los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín

Las propuestas de Perspectivas Financieras 2000-2006 presentadas por la Comisión fueron debatidas durante un largo período de tiempo hasta culminar en los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de 24 y 25 de marzo de 1999, celebrado bajo Presidencia alemana y cuya concreción final se recoge en los cuadros 2.1 y 2.2.

Por las razones ya indicadas con anterioridad, fue un debate difícil, llegándose al mencionado Consejo Europeo con un importante núcleo de cuestiones sustanciales abierto, que debieron resolverse en la propia Cumbre de Jefes de Gobierno.

A partir del acuerdo sobre el tamaño del presupuesto comunitario, situando, como se recogía en la propuesta de la Comisión, el límite máximo de recursos propios en el 1,27% del PNB agregado de los países de la Unión para todos y cada uno de los años del período 2000-2006, los acuerdos adoptados en relación a las cuestiones más esenciales relacionadas con la política de cohesión comunitaria fueron los siguientes:

CUADRO 2.1							
<i>Perspectivas financieras para la UE de los quince</i>							
Millones de euros –precios de 1999– créditos para compromisos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Agricultura	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gasto PAC (excluidas las medidas de desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Medidas de desarrollo rural y complementarias	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
2. Intervenciones estructurales	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
3. Políticas internas	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
4. Acción exterior	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
5. Administración	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100

**CUADRO 2.1 (CONTINUACIÓN)**  
*Perspectivas financieras para la UE de los quince*

Millones de euros –precios de 1999– créditos para compromisos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>6. Reservas</b>	900	900	650	400	400	400	400
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva de ayuda de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva de garantía	200	200	200	200	200	200	200
<b>7. Ayuda de preadhesión</b>	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumento estructural de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
<b>Total de créditos para compromisos</b>	91.995	93.385	93.805	93.005	91.465	90.795	90.260
<b>Total de créditos para pagos</b>	85.590	91.070	94.130	94.740	91.720	89.910	89.310
Créditos para pagos en porcentaje del PNB	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
Disponible para la adhesión (créditos para pagos)			4.140	6.710	8.890	11.440	14.220
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Otros gastos			2.500	4.680	6.640	8.510	10.820
<b>Límite máximo de créditos para pagos</b>	89.590	91.070	98.270	10.145	10.061	10.135	10.353
<b>Límite máximo de créditos para pagos en porcentaje del PNB</b>	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Margen	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
<b>Límite máximo de recursos propios</b>	<b>1,27%</b>						

**CUADRO 2.2**  
*Marco financiero para la UE de veintiún miembros*

Millones de euros –precios de 1999– créditos para compromisos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Agricultura</b>	40.920	42.800	43.900	43.770	42.760	41.930	41.660
Gasto PAC (excluidas las medidas de desarrollo rural)	36.620	38.480	39.570	39.430	38.410	37.570	37.290
Medidas de desarrollo rural y complementarias	4.300	4.320	4.330	4.340	4.350	4.360	4.370
<b>2. Intervenciones estructurales</b>	32.045	31.455	30.865	30.285	29.595	29.595	29.170
Fondos Estructurales	29.430	28.840	28.250	27.670	27.080	27.080	26.660
Fondo de Cohesión	2.615	2.615	2.615	2.615	2.515	2.515	2.510
<b>3. Políticas internas</b>	5.900	5.950	6.000	6.050	6.100	6.150	6.200
<b>4. Acción exterior</b>	4.550	4.560	4.570	4.580	4.590	4.600	4.610
<b>5. Administración</b>	4.560	4.600	4.700	4.800	4.900	5.000	5.100
<b>6. Reservas</b>	900	900	650	400	400	400	400
Reserva monetaria	500	500	250	0	0	0	0
Reserva de ayuda de emergencia	200	200	200	200	200	200	200
Reserva de garantía	200	200	200	200	200	200	200

CUADRO 2.2 (CONTINUACIÓN)  
Marco financiero para la UE de veintiún miembros

Millones de euros –precios de 1999– créditos para compromisos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
7. Ayuda de preadhesión	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120	3.120
Agricultura	520	520	520	520	520	520	520
Instrumento estructural de preadhesión	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE (países candidatos)	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
8. Ampliación			6.450	9.030	11.610	14.200	16.780
Agricultura			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Intervenciones estructurales			3.750	5.830	7.920	10.000	12.080
Políticas internas			730	760	790	820	850
Administración			370	410	450	450	450
Total de créditos para compromisos	91.995	93.385	100.225	102.035	103.075	104.995	107.040
Total de créditos para pagos	89.590	91.070	98.270	101.450	100.610	101.350	103.530
de los cuales, destinados a la ampliación:			4.140	6.710	8.890	11.440	14.210
Créditos para pagos en porcentaje del PNB	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Margen	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
<b>Límite máximo de recursos propios</b>	<b>1,27%</b>						

### 1) Gasto previsto para la preadhesión y la adhesión de nuevos países candidatos

El marco financiero aprobado en Berlín (ver cuadros 2.1.y 2.2.) coincide con el propuesto por la Comisión de la UE en su Comunicación de julio de 1997. En total, los gastos para pre-adhesión ascienden a 21.840 Meuros de 1999 (de los cuales 3.640 en Agricultura, 7.280 Meuros en ayudas estructurales para preadhesión y 10.920 para financiación del Programa Phare). Los gastos (en créditos para pagos) para financiar la ampliación ascienden a 58.070 Meuros (de ellos 12.410 para Agricultura, 39.580 en intervenciones estructurales, 3.950 para políticas internas y 2.130 en Gastos de Administración).

### 2) Perspectivas financieras de la Rúbrica o Categoría 2 (recursos estructurales) para los QUINCE

A pesar de que existieron propuestas de diferentes Estados miembros que implicaban una asignación de recursos a esta categoría por un montante significativamente menor, el acordado finalmente (ver cuadros 2.1 y 2.2) por el Consejo Europeo fue de 213.000 millones de euros (de los cuáles 195.000 en Fondos Estructurales europeos y el resto como Fondo de Cohesión). A dicho montante, dado que, por su naturaleza, contribuirán a la financiación de acciones de tipo estructural, hay que añadir 14.000 millones de euros que de la Categoría n.º 1 se reservan para promover el desarrollo de zonas rurales situadas fuera de regiones incluidas en el Objetivo n.º 1 de los Fondos Estructurales.

Con ello, el montante total establecido por el Consejo Europeo de Berlín para financiar políticas de tipo estructural en el ámbito de la cohesión económica y social se acercó muy significativamente a las propuestas iniciales de la Comisión Europea y representaba incrementar los recursos aplicados en los QUINCE en el período de programación anterior de

1994-1999 en un 11% en términos reales y media anual, si se consideran los 14.000 millones de euros para desarrollo rural fuera de regiones Objetivo n.º 1 procedentes de la Categoría 1, y en un 3,3%, si únicamente se consideran los recursos estructurales de la Categoría 2 para el próximo período 2000-2006.

En conjunto, por lo tanto, los resultados de la Cumbre de Berlín significaban que el esfuerzo financiero respecto a la política de cohesión comunitaria a aplicar en los actuales QUINCE iba incluso a reforzarse ligeramente respecto al período 1993-1999.

### 3) *La distribución de los recursos estructurales entre los distintos Objetivos de los Fondos Estructurales*

Ese reforzamiento de la política de cohesión comunitaria se hace aún más evidente cuando se atiende a las decisiones del Consejo Europeo de Berlín respecto a la asignación de los Fondos Estructurales Europeos entre las distintas finalidades y Objetivos establecidos para los mismos.

Así, se estableció que el 69,7% de los Fondos Estructurales europeos se asignarán al Objetivo n.º 1 (incluyendo un 4,3% para apoyo transitorio para las regiones que estaban incluidas en el período anterior y dejasen de cumplir el criterio de elegibilidad). El 11,5% se asignó al nuevo Objetivo n.º 2 (incluyendo el 1,4% para apoyo transitorio) y el 12,3% al nuevo Objetivo n.º 3, reservándose el porcentaje restante para Iniciativas Comunitarias, Acciones Innovadoras e Instrumento Financiero Pesca (IFOP) a aplicar fuera de regiones Objetivo n.º 1.

Esta distribución suponía elevar ligeramente el porcentaje propuesto (2/3 de los Fondos Estructurales) por la Comisión en 1997 para asignar al Objetivo n.º 1 hasta el 69,7%. Desde el punto de vista de la profundización de la política de cohesión, ello puede considerarse de manera positiva, toda vez que el Objetivo n.º 1 (el desarrollo de las regiones más pobres de la Unión) es el más directamente vinculado al reforzamiento de la cohesión según lo establecido en el Tratado.

### 4) *El Fondo de Cohesión*

El Consejo Europeo decidió que siguen siendo válidos los objetivos fundamentales que aconsejaron la creación de dicho Fondo y que los cuatro países que se habían venido beneficiando del mismo deberían poder seguir haciéndolo mientras su PNB por habitante continúe siendo inferior al 90% de la media comunitaria y cuenten con un programa dirigido a garantizar el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Esta decisión del Consejo Europeo supone que no se aceptó la pretensión de algunos Estados miembros de que dejaran de ser beneficiarios del Fondo aquéllos que hubieran accedido a la moneda única (lo que hubiera dejado fuera del mismo a España, Portugal e Irlanda).

Ciertamente, teniendo en cuenta que en el año 2003 se examinará si los Estados beneficiarios siguen cumpliendo el criterio del PNB por habitante y que, muy probablemente, Irlanda lo haya dejado de cumplir para entonces, los recursos totales asignados al Fondo de Cohesión serán inferiores, en media anual y valores reales, en un 2% a los aplicados entre 1994 y 1999. No obstante, como veremos, ello no ha tenido repercusiones negativas para España que los verá, por el contrario, sensiblemente incrementados.

## 1.2. LA ASIGNACIÓN POR OBJETIVOS Y FONDOS DE LOS RECURSOS ESTRUCTURALES SEGÚN LOS ACUERDOS DEL CONSEJO EUROPEO DE BERLÍN: COMPARACIÓN CON EL PERÍODO 1994-1999

A partir de las decisiones comentadas, los montantes y la distribución por Objetivos y Fondos de los recursos estructurales asignados para los actuales QUINCE Estados miembros en el período 2000-2006, fueron los que se reflejan en el cuadro 2.3.:

CUADRO 2.3		
<i>(2000-2006) Distribución de recursos por tipos de intervención</i>		
	Asignación (Millones de euros 1999)	% Total FF. EE.
Objetivo n.º 1	135.900	69,70
Objetivo n.º 2	22.500	11,40
Objetivo n.º 3	24.050	12,30
Pesca (IFOP fuera Objetivo 1)	1.110	0,60
Iniciativas Comunitarias, Acciones Innovadoras y asistencia téc.	11.440	6,00
Total FF.EE.	195.000	100
Fondo de Cohesión	18.000	—
Total Recursos Estructurales	213.000	—

A fin de facilitar la comparación<sup>1</sup> con el período precedente de 1994-1999, se refleja en el cuadro 2.4. la asignación y distribución de recursos correspondientes al mismo.

CUADRO 2.4		
<i>(1994-1999) Distribución de recursos por tipos de intervención</i>		
	Asignación (Millones de euros 1999)	% Total FF. EE.
Objetivos n.º 1 y 6	103.179	64,41
Objetivos n.º 2 y 5b	24.210	15,11
Objetivos n.º 3 y 4	16.552	10,33
Objetivo 5a (pesca)	964	0,60
Iniciativas Comunitarias y Acciones Innovadoras	15.281	9,54
Total FF.EE.	160.186	100
Fondo Cohesión	17.756	—
Total Recursos Estructurales	175.942	—

<sup>1</sup> Debe tenerse presente que, en virtud de la aprobación de los principios de concentración y simplificación contenidos en la Agenda 2000, se produjo una reducción en el número de objetivos y tipos de intervención. No obstante, a efectos de facilitar la comparación, se ha procedido a una agregación. El nuevo Objetivo n.º 1 para el período 2000-2006 integra los Objetivos n.º 1 y n.º 6 del período precedente, el nuevo Objetivo n.º 2 puede considerarse equivalente a los antiguos Objetivos n.º 2 y n.º 5b; el n.º 3 a los antiguos n.º 3 y 4, y el IFOP fuera del Objetivo n.º 1 al antiguo Objetivo 5a (pesca).

Las conclusiones más destacadas que se desprenden de dicha comparación son las siguientes:

- El nuevo Objetivo n.º 1 absorbe una proporción más elevada (69,70%) del total de Fondos Estructurales que la que en el período 1994-1999 representaron, conjuntamente, los antiguos Objetivos n.º 1 y n.º 6 (64,41%). Es decir, se ha producido una concentración más elevada de recursos en la finalidad de favorecer la convergencia de las regiones más retrasadas de la Unión. Obviamente, ello favoreció comparativamente a aquellos Estados miembros con un mayor número de regiones y población beneficiarias de este Objetivo, como es el caso de España.
- El porcentaje de Fondos Estructurales asignado al nuevo Objetivo n.º 3 (un 12,30%) es superior al que absorbían conjuntamente los antiguos Objetivos n.º 3 y 4 en el período precedente (10,3%). A la inversa, es inferior la cuota correspondiente al nuevo Objetivo n.º 2 respecto a la que correspondía a los antiguos Objetivos n.º 2 y 5b. La creciente prioridad otorgada desde la perspectiva comunitaria a la mejora de las cualificación del capital humano y a la integración en el mercado de trabajo de colectivos con dificultades especiales, por una parte, y, por otra, el interés de concentrar más la acción comunitaria en Objetivo n.º 2 en aquellos territorios cuyas problemáticas de reestructuración industrial, retraso rural y problemas urbanos fueran más intensas, son las razones que explican dichas modificaciones.
- Se reduce, en aras de una mayor especialización y concentración en las finalidades y líneas de actuación más prioritarias, el porcentaje de recursos totales asignados a las Iniciativas Comunitarias.
- Los recursos asignados al Fondo de Cohesión se reducen, en media anual, en un 2,07%, con respecto al período 1994-1999. Como ya se indicó con anterioridad, ello obedece básicamente al hecho de que, a partir del año 2003, cuando deba analizarse de nuevo el cumplimiento del requisito de acceso a este Fondo, Irlanda habrá muy probablemente superado el 90% del PNB por habitante medio de la Unión y, por lo tanto, dejará de percibir recursos por ese concepto.

### **1.3. LOS CRITERIOS DE ASIGNACIÓN POR OBJETIVOS PARA EL REPARTO DE RECURSOS ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS Y LA DISTRIBUCIÓN RESULTANTE**

Una vez establecidos por el Consejo Europeo de Berlín los montantes correspondientes a cada una de las finalidades u Objetivos de los Fondos Estructurales, la Comisión Europea estableció las asignaciones indicativas que corresponderían a cada Estado miembro en virtud de dichos Objetivos.

Dichas asignaciones se establecieron aplicando los criterios de distribución y asignación contemplados en el propio texto de los Acuerdos del Consejo de Berlín que, a su vez, para el caso de algunos Objetivos, se concretaban de manera precisa el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales.

Los criterios fueron los siguientes:

- En el caso del Objetivo n.º 1, según lo contemplado en el artículo 7.3 del mencionado Reglamento, la Comisión estableció el reparto indicativo a través de un procedimiento de distribución que tuvo en cuenta las variables de población beneficiada en cada país por dicho Objetivo, la prosperidad relativa de las regiones beneficiarias,

la prosperidad nacional relativa de los Estados miembros con regiones Objetivo n.º 1 y la gravedad relativa del nivel de desempleo en dichas regiones.

- En lo referente al Objetivo n.º 2, en aplicación de lo dispuesto en los acuerdos del Consejo de Berlín, la distribución de recursos se realizó a partir de aplicar la misma intensidad de ayuda por habitante. Es decir, se realizó una distribución proporcional al montante de población beneficiaria en cada Estado miembro.
- En lo que respecta al Objetivo n.º 3, el reparto se basó también en la población beneficiaria en cada Estado miembro, que a su vez había sido determinada en función de la situación del empleo y de la gravedad de problemas como la exclusión social, los niveles de formación y la participación de la mujer en el mercado laboral.

En función de la aplicación de los mencionados criterios, la distribución de recursos resultante fue la que se recoge en el cuadro 2.5.

**CUADRO 2.5**

*Reparto indicativo de los créditos por Estado miembro para el período 2000-2006 (En millones de Euros de 1999)*

	Objetivo 1	Ayuda Transitoria Ex-objetivo 1	Objetivo 2	Ayuda Transitoria Ex-objetivo 2 y 5b	Objetivo 3	Instrumento financiero de la pesca fuera Objetivo 1	Iniciativas Comunitarias	Total (3)
Bélgica	0	625	368	65	737	34	209	2038
Dinamarca	0	0	156	27	365	197	83	828
Alemania	19.229	729	2.984	526	4.581	107	1.608	29764
Grecia	20.961	0	0	0	0	0	862	21823
España	37.744	352	2.553	98	2.140	200	1.958	45045
Francia	3.254	551	5.437	613	4.540	225	1.046	15666
Irlanda <sup>1</sup>	1.315	1.773	0	0	0	0	166	3254
Italia	21.935	187	2.145	377	3.744	96	1.172	29656
Luxemburgo	0	0	34	6	38	0	13	91
Países Bajos	0	123	676	119	1.686	31	651	3286
Austria	261	0	578	102	528	4	358	1831
Portugal	16.124	2.905	0	0	0	0	671	19700
Finlandia	913	0	459	30	403	31	254	2090
Suecia <sup>2</sup>	722	0	354	52	720	60	278	2186
R. Unido <sup>1</sup>	5.085	1.166	3.989	706	4.568	121	961	16596
EUR-15	127.543	8.411	19.733	2.721	24.050	1.106	10.290	193854

(1) Comprende el Programa PEACE (2000-2004).

(2) Comprende el Programa Especial para las zonas costeras suecas.

(3) Este total es inferior a los 195.000 millones de euros previstos para el período porque no incluye la parte de Iniciativas Comunitarias afectadas a redes ni los créditos para acciones innovadoras .

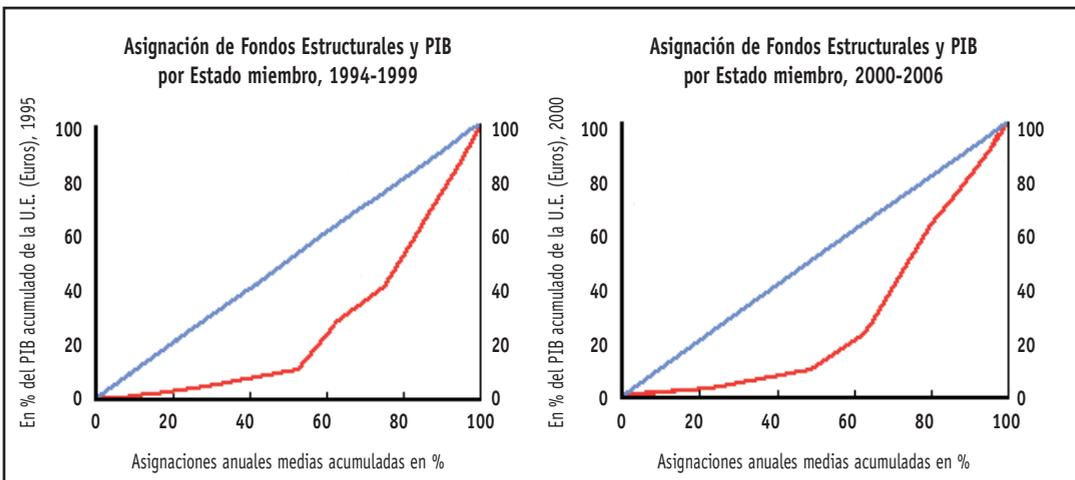
La resultante de la combinación, por una parte, de las decisiones del Consejo Europeo de Berlín respecto a la asignación de recursos a los distintos Objetivos y finalidades de los FF.EE. y, por otro lado, de la distribución de entre Estados miembros derivada de la aplicación de los criterios de reparto utilizados por la Comisión Europea, ha dado lugar a:

- Que el total de recursos a aplicar en los denominados «países-cohesión» (España, Portugal, Grecia e Irlanda) vayan a revestir, respecto a sus principales magnitudes macroeconómicas, una significación similar en el período 2000-2006 a la que supusieron en el período 1994-1999 (ver cuadro 2.6).  
En el caso de España, por ejemplo, dichos recursos van a igualar, según las estimaciones realizadas, a un 1,3% del PIB en el período 2000-2006, cuando en el anterior (1994-1999) han representado el 1,5%.  
En los casos de Portugal y Grecia van a suponer un 2,9% y un 2,8%, respectivamente, frente al 3,3% y 3% en el período anterior.
- Que el método objetivo seguido para el reparto de FF.EE. entre Estados miembros ha permitido mantener, e incluso incrementar ligeramente, el porcentaje de recursos totales que se van a concentrar en las regiones menos prósperas. Así, como se aprecia en los gráficos adjuntos, las regiones menos desarrolladas que concentran el 20% del PIB agregado de la UE van a recibir en el período 2000-2006 el 60% del total de los FF.EE. mientras que en el período precedente percibieron el 58% de los mismos.

CUADRO 2.6

Dimensión macroeconómica de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión

	Grecia	Irlanda	España	Portugal
<b>PIB (%)</b>				
1989-93	2,6	2,5	0,7	3,0
1994-99	3,0	1,9	1,5	3,3
2000-06	2,8	0,6	1,3	2,9
<b>Formación bruta de capital fijo (FBCF) (%)</b>				
1989-93	11,8	15,0	2,9	12,4
1994-99	14,6	9,6	6,7	14,2
2000-06	12,3	2,6	5,5	11,4



## 1.4. LOS RECURSOS ASIGNADOS A ESPAÑA Y COMPARACIÓN CON EL PERIODO 1994-1999: DISTRIBUCIÓN POR OBJETIVOS Y POR GRANDES ÁMBITOS DE APLICACIÓN

Como se ha visto anteriormente, los recursos estructurales que, según los criterios de reparto utilizados, le correspondieron a España en concepto de asignación indicativa para el período 2000-2006 han ascendido a un total de 56.200 millones de euros. De ellos, 45.045 millones a través de Fondos Estructurales y 11.160 millones en virtud del Fondo de Cohesión. En el cuadro 2.7 se refleja la distribución entre distintas finalidades u Objetivos y, también, para cada una de ellas, la distribución ente los distintos Fondos Estructurales resultante de las decisiones que en este aspecto ha adoptado el Gobierno de España. Como se aprecia, los recursos asignados a través del Fondo de Cohesión y del Objetivo n.º 1 representan el 87,6% del total y los correspondientes a dicho Objetivo n.º 1 supo-

CUADRO 2.7

*Asignación indicativa a España de recursos estructurales (2000-2006) (Resumen por objetivos y Fondos en meuros de 1999)*

Fondos	Objetivo 1 y ayudas transitorias	Objetivo 2 y ayudas transitorias	Objetivo 3	IFOP fuera de Objetivo 1	Iniciativas comunitarias	Total fondos
FEDER	23.311	2.327	—	—	1.006	26.645
FSE	8.519	324	2.140	—	485	11.468
FEOGA-0	4.818	—	—	—	467	5.285
IFOP	1.447	—	—	200	—	1.647
Total FFEE	38.096	2.651	2.140	200	1.958	45.045
F. Cohesión	—	—	—	—	—	11.160
<b>Total</b>	—	—	—	—	—	<b>56.205</b>

CUADRO 2.7 BIS

*Fondos Comunitarios. Distribución por Objetivos (1994-1999 y 2000-2006) (En Millones de euros de 1999)*

	1994-1999	2000-2006
Objetivo 1	28.664	38.096
Objetivo 2	2.631	2.651
Objetivo 3	1.607	2.140
Objetivo 4	402	—
Objetivo 5a (Pesca)	123	—
Objetivo 5b	724	—
IFOP fuera de Objetivo 1	—	200
Iniciativas Comunitarias	3.031	1.958
Fondo de Cohesión	8.666	11.160
<b>Total</b>	<b>45.848</b>	<b>56.205</b>

Nota. En el período 1994-1999 no se incluyen 355 Meuros procedentes del Objetivo 5a (Agricultura) financiado con el FEOGA-0, ya que este Fondo no va a intervenir fuera del Objetivo n.º 1 en el período 2000-2006. La intervención en desarrollo rural fuera de Objetivo n.º 1 en el período 2000-2006 se realizará a través del FEOGA-Garantía (dotada con 1092 Meuros), que no es Fondo Estructural.

nen el 84,5% del total de los Fondos Estructurales europeos que le han correspondido a España. También puede apreciarse cómo, entre los Fondos Estructurales, será el Fondo Europeo de Desarrollo Regional el que va a absorber un mayor porcentaje de recursos (un 59,1% del total, seguido en orden de importancia por el Fondo Social Europeo que concentrará el 25,4%).

El cuadro 2.7 bis permite comparar la mencionada asignación por objetivos con la del período precedente. A pesar de la simplificación de objetivos que se ha producido respecto al período anterior (a efectos de comparación puede considerarse que el actual Objetivo 3 agrupa a los antiguos Objetivos 3 y 4 y que el IFOP fuera de Objetivo n.º 1 equivale al anterior Objetivo 5a para Pesca), puede observarse el notable incremento del peso relativo de los recursos signados al Objetivo n.º 1 en relación al período anterior. Asimismo, se observa el similar montante a aplicar en ambos períodos en virtud del Objetivo n.º 2 y también del Objetivo n.º 3 (si se compara con el agregado de los Objetivos 3 y 4 del período anterior).

En relación con el período de programación precedente, la asignación para el período 2000-2006 va a suponer un incremento de recursos para España (ver cuadro 2.8). La asignación correspondiente al período 1994-1999 fue de 45.849 Meuros (en valores de 1999) lo que representa 7.642 en media anual, frente a los 8.029 que representan los 56.205 Meuros asignados para el período 2000-2006. Eso significa que España va a ver incrementados sus recursos, en valores reales y media anual, en un 5,07%. Ese incremento va a significar, además, que la participación española en el total de recursos previstos en la Categoría 2 del Presupuesto Comunitario se va a incrementar, pasando a absorber un 26,5% frente al 26% correspondiente al período 1994-1999.

Como se desprende de las cifras comparativas que se reflejan, el incremento de recursos estructurales que va a percibir España está originado por el considerable aumento de los recursos que le corresponderán en virtud del objetivo n.º 1 (un 13,9% más que en el período anterior) y del Fondo de Cohesión (un 10,38% más). Es decir, de las dos finalidades de los recursos estructurales más directamente relacionadas con el objetivo de la convergencia real.

CUADRO 2.8

*Recursos estructurales percibidos por España (Meuros 1999)*

	1994-1999	2000-2006	Incremento (en media anual y %)
FFEE Objetivo n.º 1	28.664	38.096 (1)	13,91
Total FFEE (2)	37.183	45.045	3,88%
Fondo de cohesión	8.666	11.160	10,38
<b>Total recursos estructurales</b>	<b>45.849</b>	<b>56.205</b>	<b>5,07</b>

- (1) Se incluyen 352 Millones de euros de 1999 en concepto de ayuda transitoria asignados a Cantabria en virtud del Objetivo n.º 1.
- (2) Para el período 1994-1999, a fin de realizar comparaciones rigurosas, se han excluido los recursos asignados en virtud del Objetivo 5a (agrícola), ya que los recursos para esa finalidad en el período 2000-2006 se canalizan a través del FEOGA-Garantía para desarrollo rural fuera del Objetivo n.º 2 y no del FEOGA-0. Si se hubieran incluido ambos conceptos el incremento total de recursos para España habría sido del 7,1% en vez del 5,07%.

La distribución entre Estados miembros de los recursos estructurales previstos para el período 2000-2006 ha resultado, como puede apreciarse en el cuadro 2.9, favorable para España desde un punto de vista comparativo.

CUADRO 2.9					
<i>Total recursos estructurales (Meuros 1999) (incluye FFEE y Fondo de Cohesión)</i>					
	1994-1999		2000-2006		Incremento en media anual (%)
	Total	Media anual	Total	Media anual	
España (1)	45.849	7.642	56.205	8.029	5,07
Total Estados-miembros (1)	175.877	29.449	213.000	30.428	3,32

(1) Sin incluir en el periodo 1994-1999 los recursos del Objetivo 5a (agrícola) ni los recursos FEOGA-Garantía para desarrollo rural fuera de regiones Objetivo n.º 1 para el periodo 2000-2006.

En efecto, los recursos estructurales asignados a España se han incrementado, en valores reales, un 5,07%; lo que representa un aumento superior al experimentado (un 3,32%) por el total de recursos previsto para los actuales QUINCE según las Perspectivas Financieras 2000-2006. Esa favorable situación comparativa ha tenido como origen, por una parte, el aumento del porcentaje de recursos que va a concentrar el Objetivo n.º 1, del que España es destacado beneficiario y, por otra, (ver cuadro 2.10) el considerable aumento de su participación porcentual en los recursos asignados al Fondo de Cohesión, al pasar de un 55% en el período 1994-1999 a un 62% en el 2000-2006.

CUADRO 2.10				
<i>Distribución de Fondo de Cohesión (M de euros de 1999)</i>				
	1994-1999		2000-2006	
	Total	% Total	Total	% Total
Grecia	2.836	18	3.060	17
España	8.666	55	11.160	62
Irlanda	1.418	9	720	4
Portugal	2.835	18	3.060	17

En conclusión, los resultados de la distribución de los recursos estructurales previstos para el período 2000-2006 pueden considerarse satisfactorios para España. En efecto, ha visto incrementados sus recursos en relación al período anterior por encima del aumento correspondiente al conjunto de los QUINCE, aumentando así su participación relativa en los mismos. Por otro lado, dicho incremento se ha concentrado en el Objetivo n.º 1 y en el Fondo de Cohesión, es decir en aquellas finalidades e instrumentos más directamente relacionados con el logro de avanzar en el proceso de convergencia real y, por lo tanto, con la finalidad más intrínseca al objetivo de la cohesión económica y social.

Resulta asimismo de interés comparar la asignación de los Fondos Estructurales (no se incluye el Fondo de Cohesión que, como es sabido, se aplica únicamente a infraestructuras de transporte y medioambiente) por grandes áreas de gasto a fin de contrastar las prio-

ridades establecidas en ambos periodos. Como se desprende de las cifras que a continuación se reflejan, se han producido algunas variaciones significativas. Así, comparando ambos periodos, puede destacarse la disminución en el periodo 2000-2006 del peso relativo de los recursos destinados a las infraestructuras de transporte, energéticos y de telecomunicaciones y, por el contrario, el aumento del correspondiente a finalidades consideradas prioritarias a nivel comunitario, como son las relacionadas con el Medio Ambiente y la I+D+i. Los recursos asignados a la mejora y desarrollo del tejido productivo (industria, servicios, agricultura, pesca y turismo) así como a la educación y recursos humanos siguen representando una parte muy significativa de los recursos totales y similar a la del periodo 2000-2006.

*Aplicación por áreas de gasto. Periodos 1994-1999 y 2000-2006 (En millones de euros de 1999)*

Áreas de gasto	1994-1999		2000-2006	
	Meuros	%	Meuros	%
Infraestructuras de Transporte	7.585	20,21	8.576	18,59
Infraestructuras de Telecomunicaciones	542	1,44	364	0,79
Infraestructuras Energéticas	658	1,75	313	0,68
Medio Ambiente y Recursos Hídricos	4.282	11,41	6.319	13,70
Infraestructuras Sanitarias	478	1,27	570	1,24
Desarrollo y mejora de la competitividad y del tejido productivo (Industria, servicios y turismo)	5.931	15,80	7.243	15,70
Agricultura y desarrollo rural	3.681	9,81	4.782	10,36
Pesca	1.197	3,19	1.328	2,88
Educación y Formación de Recursos Humanos	10.556	28,13	12.923	28,01
Investigación, Desarrollo tecnológico e Innovación	955	2,54	2.257	4,89
Otros	1.662	4,43	1.462	3,17
<b>Total</b>	<b>37.527</b>	<b>100</b>	<b>46.137</b>	<b>100</b>

Nota. En el periodo 1994-1999 se han incluido los recursos FEOGA-Orientación procedentes del Objetivo 5a (agricultura) y en el periodo 2000-2006 los procedentes del FEOGA-Garantía para desarrollo rural en zonas distintas de las incluidas en el Objetivo n.º 1 (1.092 millones de euros). Los recursos del Fondo de Cohesión no se han incluido en ninguno de los dos periodos.

Las categorías de gasto de este cuadro no coinciden exactamente con las de los ejes de desarrollo del Cuadro 2.12.

## La programación por objetivos en el período 2000-2006

Una vez establecidas por la Comisión Europea las asignaciones indicativas de recursos, su aplicación concreta en los Estados miembros y, por lo tanto, la disposición por éstos de los mencionados recursos, está sometida al cumplimiento de una serie de requisitos establecidos reglamentariamente que, a su vez, están relacionados con los grandes principios reguladores de su aplicación.

Entre dichos principios está el de «Programación». Así, la utilización y aplicación de los recursos debe estar «programada». Esa programación se plasma en una serie de documentos, cuyo contenido y alcance vienen establecidos en los Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión aprobados en 1999 y aplicables para el período 2000-2006.

La programación de los recursos estructurales reviste distintas características según se trate de los Fondos Estructurales europeos o del Fondo de Cohesión. En el caso de los Fondos Estructurales, la programación se establece para el conjunto del período contemplado en las Perspectivas Financieras, a través de una serie escalonada de documentos de programación de diferente naturaleza y grado de detalle (Planes, Marcos de Apoyo Comunitario y Programas Operativos o Documentos Únicos de Programación) referidos todos ellos al total conjunto del período. En el caso del Fondo de Cohesión la programación se realiza a través de «proyectos» o «paquetes de proyectos» que se van presentando a lo largo del período sin que exista, por lo tanto, una programación inicial que abarque el conjunto del mismo. En ambos casos, los diferentes documentos de programación y los proyectos son elaborados, atendiendo al principio de concertación, a través de una estrecha colaboración entre el Estado miembro, —con participación de las autoridades regionales—, y la Comisión Europea que, en último extremo, debe aprobar el contenido de los mismos. Esa aprobación es, a su vez, requisito imprescindible para comprometer los recursos estructurales que cofinancian las intervenciones previstas en los documentos de programación y en los proyectos.

En lo que se refiere a los Fondos Estructurales, el proceso de programación de los recursos que le han correspondido a España según la asignación indicativa indicada anterior-

mente, fue iniciado en 1999 viéndose plenamente culminado, en lo que se refiere a los Objetivos n.º 1, n.º 2 y n.º 3 en el primer trimestre del año 2001. La programación se realizó simultáneamente pero, como establece el Reglamento 1260/1999, por separado para cada uno de dichos Objetivos. En el caso de los Objetivos n.º 1 y n.º 3 a través, en ambos casos, de tres documentos de programación (Planes del Objetivo n.º 1 y n.º 3, Marcos de Apoyo Comunitario para los Objetivos n.º 1 y n.º 3 y Programas Operativos con sus respectivos Complementos de Programa), mientras en el caso de el Objetivo n.º 2 la modalidad de programación utilizada fue la de Plan y Documentos Únicos de programación (que, por razones de simplificación prevista en el Reglamento indicado están concebidos como una síntesis del Marco Comunitario de Apoyo y de Programa Operativo).

La programación, a través de los documentos mencionados, de los Fondos Estructurales representa una etapa de suma importancia en la aplicación de los Fondos, toda vez que en ellos, entre otros aspectos, se establecen las prioridades estratégicas a las que se va a dedicar los recursos comunitarios, el montante de recursos que se va a asignar a cada una de ellas en cada una de las regiones beneficiarias, cuáles van a ser los recursos de origen nacional que en concepto de «cofinanciación nacional» van a aplicar, en cada región, cada una de las diferentes Administraciones cuyas estrategias y actuaciones van a beneficiarse del concurso de los Fondos Estructurales y, también, cuáles van a ser los procedimientos de gestión seguimiento, control financiero y evaluación de los resultados obtenidos que van a utilizarse a lo largo del periodo de ejecución de las intervenciones.

A continuación se exponen, para cada uno de los Objetivos n.º 1, n.º 2 y n.º 3, de forma sintética y a partir de una visión de conjunto, los rasgos más sobresalientes que, en relación a las cuestiones indicadas, se desprende del contenido de la programación realizada.

## **2.1. LA PROGRAMACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS REGIONES BENEFICIARIAS DEL OBJETIVO N.º 1**

### *A) La relevancia de la programación de los FFEE en el Objetivo n.º 1*

Como se vio en el epígrafe 2.1.4, los recursos a percibir en virtud del Objetivo n.º 1 van a representar entre los años 2000 y 2006 el 84,6% del total de FFEE asignados indicativamente a España para dicho periodo.

Esos recursos, que ascienden a 38.096 Meuros de 1999 (41.269 Meuros y 6,86 billones de pesetas en valores corrientes según la transformación realizada al efecto por los servicios de la Comisión y comunicada al Estado español, ya que la programación se realiza en valores corrientes) deben aplicarse en aquellas regiones españolas que son beneficiarias de dicho objetivo en virtud de la aplicación del artículo 3.1 del Reglamento 1260/1999 del Consejo Europeo. Es decir, aquellas NUT II (Comunidades Autónomas en el caso español) cuyo PIB per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999, resultó inferior al 75% de la media comunitaria.

Dichas regiones son las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. De los recursos asignados a España en virtud del Objetivo n.º 1 (en concepto de ayuda transitoria) se beneficiará también, en aplicación de lo dispuesto sobre ayudas transitorias en el artículo 6 del mencionado Regla-

mento, la Comunidad Autónoma de Cantabria que durante el periodo 1994-1999 había estado incluida en dicho Objetivo.

Por lo tanto, el 84,6% de los FFEE a percibir por España en el actual periodo de programación deben aplicarse en doce regiones cuya superficie representa el 76% del territorio español y cuya población equivale al 59% del total nacional. Unas regiones, sin embargo, cuyo PIB representaba únicamente el 48% del PIB de España en el año 1998 y cuya situación, en términos de PIB por habitante, a pesar del proceso de convergencia real experimentado desde la adhesión de España a la Unión Europea, se encuentra aún significativamente alejada de la media comunitaria.

En efecto, como puede observarse en el cuadro 2.11, a pesar de que el PIB por habitante de estas regiones, consideradas en conjunto, convergió a una tasa media anual de 0,51 puntos porcentuales con la media comunitaria (6,1 puntos en el conjunto del periodo), todavía se situaba en 1998 en el 67,1% de la misma. Además, aunque en alguna de ellas, como Castilla-La Mancha, Galicia, Cantabria y Castilla y León el ritmo de convergencia fué considerablemente rápido, en otras fue bastante menos significativo, como es el caso de Asturias y Murcia y también, aunque fue algo más intenso, en los de Ceuta, Melilla y Andalucía.

CUADRO 2.11

Regiones objetivo n.º 1: evolución PIB/HAB (PPAs) (UE-15 = 100)

	1986	1998	Convergencia (puntos porcentuales)	
			Total	Media anual
Andalucía	53,5	57,9	4,4	0,37
Asturias	71,3	72,4	1,1	0,09
Canarias	70,2	77,1	6,9	0,57
Cantabria	67,8	76,3	8,5	0,71
Castilla y León	65,8	74,2	8,4	0,70
Castilla La Mancha	55,2	67,1	11,9	0,99
C. Valenciana	71,7	77,2	5,5	0,46
Extremadura	44,8	50,2	5,4	0,45
Galicia	55,7	64,2	8,5	0,71
Murcia	67,1	67,2	0,1	0,01
Ceuta y Melilla	64,4	67,0	2,6	0,22
CCAA Obj. n.º 1	61,0	67,1	6,1	0,51
España	70,7	81,1	10,4	0,86

A la vista de la dimensión de las regiones españolas incluidas en el Objetivo n.º 1, de su grado de desarrollo económico en relación a los estándares medios comunitarios, de su ritmo de convergencia con éstos últimos y del importante montante de FFEE que podrán aplicarse en las mismas en el periodo 2000-2006, resulta obvia la transcendencia que reviste una adecuada programación de los recursos que España va a percibir en virtud de este Objetivo. Nó solo desde la perspectiva de la convergencia de estas regiones sino también desde la que atañe al conjunto de la economía española. En efecto, una más rápida reducción de las diferencias de renta per capita entre España y los niveles medios comunitarios depende, en

buena medida, de la aceleración del proceso de convergencia de sus regiones Objetivo n.º 1 ya que la mayor parte de las restantes regiones españolas está acortando espectacularmente, sobre todo en los últimos cinco años, sus diferencias con la media europea.

### B) *Las fases de la programación: concreción temporal y contenido*

El proceso de programación de los recursos a aplicar en las regiones Objetivo n.º 1 ha tenido tres fases materializadas en tres documentos de programación —Plan, Marco de Apoyo Comunitario y Programas Operativos con sus correspondientes Complementos de Programa— que se ha prolongado a lo largo de los años 1999 y 2000, concluyendo en los primeros meses del año 2001.

La secuencia de estas tareas de programación ha sido la siguiente:

- 29 de Octubre de 1999, presentación por el Gobierno español del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas del Objetivo n.º 1.
- 22 de Noviembre de 1999, comunicación de la Comisión Europea mediante la cuál se declaraba la admisibilidad del Plan presentado por el Gobierno español en tanto que cumplía los requisitos que, en relación a su contenido, establece el Reglamento 1260/1999 del Consejo Europeo.
- 4 de Mayo de 2000, apertura por la Comisión Europea de las negociaciones dirigidas al establecimiento del Marco de Apoyo Comunitario.
- 19 de Octubre de 2000, adopción por la Comisión Europea de la Decisión por la que se aprueba el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las regiones españolas beneficiarias del Objetivo n.º 1 de los FF.EE.
- Diciembre 2000-Marzo 2001, adopción por la Comisión Europea de las sucesivas Decisiones por las que se aprueban los Programas Operativos que desarrollan lo establecido en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 para las mencionadas regiones.

La programación de los FFEE en estas regiones ha exigido, por lo tanto, un largo periodo temporal. Un largo periodo que, no obstante, resulta totalmente explicable dada la complejidad que reviste dicha programación. Tanto por el elevado número de Administraciones y agentes implicados como por el importante volumen de recursos a aplicar ya que, conviene tenerlo presente, los asignados a España en virtud del Objetivo n.º 1 representan prácticamente el 20% de todos los FFEE previstos por todos los conceptos para los QUINCE Estados miembros en las Perspectivas Financieras fijadas para el periodo 2000-2006 por el Consejo Europeo.

Los diferentes documentos de programación —Plan, Marco Comunitario de Apoyo y Programas Operativos— presentan características particulares distintas atendiendo a los requisitos que, en relación a su contenido, establece el Reglamento 1260/1999 del Consejo Europeo. No obstante, a pesar de sus especificidades que, en lo esencial, remiten a la exigencia de un mayor grado de concreción y detalle respecto a las prioridades e intervenciones objeto de cofinanciación y a los procedimientos de gestión, seguimiento, control y evaluación de las mismas, presentan un elemento común. Ese no es otro que el establecimiento de las prioridades estratégicas a las que se van a asignar los Fondos Estructurales, el montante de recursos que se va a asignar a cada una de ellas en cada región Objetivo n.º 1, las intervenciones cofinanciadas que van a desarrollar las distintas Administraciones nacionales implicadas y los recursos de origen nacional que se van a dedicar a las mismas.

En sus aspectos esenciales, aunque su necesario detalle debe reflejarse en los Programas Operativos, todas esas cuestiones se recogen en el Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006 establecido para estas regiones. Por ello, la exposición sintética que, en relación a todas esas cuestiones, se recoge a continuación se corresponde con lo establecido en el Marco Comunitario de Apoyo en tanto que es el primer documento básico de programación en el que se establecen (a diferencia del Plan de Desarrollo Regional) obligaciones y compromisos financieros jurídicamente vinculantes para la Comisión y el Estado-miembro interesado.

En cualquier caso, las prioridades o ejes de intervención a los que se asignan los FFE según el MCA y los POs, se establecen y seleccionan a partir de la previa formulación de una estrategia de desarrollo cuya definición debe venir, a su vez, precedida por un diagnóstico y una previa evaluación de la problemática socioeconómica de dichas regiones, de sus debilidades estructurales y de sus potencialidades de desarrollo. Estos aspectos están especialmente desarrollados en el Plan de Desarrollo Regional elaborado por el Gobierno español. No obstante, dado que, salvando pequeñas diferencias de matiz, sus elementos esenciales se encuentran también recogidos, con un mayor grado de síntesis, en el Marco Comunitario de Apoyo, la exposición que de estos aspectos se refleja a continuación responde también, en lo fundamental, a lo que se recoge al respecto en este último.

*C) Prioridades de intervención de los FFE.: problemática socioeconómica y estrategia de desarrollo en las regiones Objetivo n.º 1*

*c.) Identificación de las debilidades y fortalezas*

La estrategia de desarrollo a cuyo despliegue contribuirán los Fondos Estructurales a través de la aplicación del Marco comunitario de Apoyo y las diferentes formas de intervención, así como el Fondo de Cohesión, responde a los objetivos y prioridades que se derivan de la identificación de los principales problemas y potencialidades de las regiones Objetivo 1. Como es lógico, la identificación detallada y precisa de estos aspectos en cada región sólo puede establecerse tras un análisis particularizado que tenga en cuenta sus peculiaridades específicas. No obstante, existe un importante grupo de rasgos comunes a todas ellas que permite una identificación global de sus principales debilidades y fortalezas y, que permite establecer un conjunto de prioridades estratégicas que, aunque en su concreción regional puedan revestir diferentes modalidades e intensidad, resultan de interés general. Máxime cuando, en una economía crecientemente globalizada, las fortalezas y debilidades de cada una de las regiones Objetivo 1 vienen a su vez condicionadas por un entorno común a todas ellas.

Principales debilidades y riesgos

Las regiones Objetivo 1 presentan importantes debilidades tanto en lo que se refiere a sus estructuras y organización productiva y tecnológica, como en las características de sus mercados de trabajo, recursos humanos y sistemas territoriales.

En lo que se refiere a las estructuras y organización productiva y tecnológica se concretan en los siguientes aspectos:

- Los relacionados con la estructura y especialización productiva: una insuficiente presencia de sectores industriales de adecuada complejidad tecnológica y valor añadido; escaso número de sectores y empresas con presencia significativa en los mercados internacionales; un insuficiente aprovechamiento del potencial de sectores emergentes vinculados a la industria de bienes culturales y medioambientales.

También cabe resaltar el importante déficit de modernización en sectores que presentan ventajas comparativas naturales y la persistencia de los existentes en estructuras y gestión de las explotaciones agrarias; insuficiente aprovechamiento del potencial transformador y de comercialización de ese tipo de producciones; considerables deficiencias estructurales del sector pesquero en la transformación y comercialización de las producciones y la insuficiente modernización de la flota y de las estructuras de equipamiento. El potencial generador de valor añadido del sector turístico no está todavía totalmente aprovechado, como consecuencia de las carencias existentes en la comercialización y promoción de sus actividades.

- Los relacionados con las dificultades para generar innovación y asimilación tecnológica y desarrollo de la sociedad de la información. Los sistemas regionales de innovación son débiles en estas regiones como consecuencia de los déficits de infraestructuras básicas de investigación y de la escasa integración del sistema de investigación en la actividad productiva, que se deriva de la escasa actividad de I+D en las empresas.
- El escaso desarrollo del sector de servicios avanzados a las empresas, que se revela como un importante estrangulamiento cuando factores como el diseño, la calidad, el marketing, la comercialización y la financiación del producto, son en la actualidad factores clave para el éxito en unos mercados cada vez más globalizados.
- Los relacionados con las características organizativas y técnicas de un tejido empresarial con predominio de las pequeñas y medianas empresas, que se materializan tanto en el ámbito de los recursos tangibles como en el de los activos intangibles.

En lo que se refiere a las características del mercado de trabajo y de la dotación de recursos humanos, las principales debilidades se concretan en:

- Deficiencias en el funcionamiento y asignaciones del mercado de trabajo, consistentes en las limitaciones en la capacidad de inserción de ciertos colectivos, la insuficiente incorporación de la mujer, la insuficiente propensión a la generación de empleo para una oferta en expansión, las deficiencias del sistema de intermediación del mercado de trabajo y la insuficiente movilidad geográfica y funcional de la fuerza de trabajo.
- Desde el punto de vista de la cualificación de los recursos humanos existen déficits y desajustes. Si bien los esfuerzos en el terreno de la educación han disminuido las diferencias entre los niveles educativos de la población, aún se detectan unos bajos niveles formativos en la población activa, en comparación con los niveles medios de España y, sobre todo, de la UE.
- El sistema educativo en su conjunto, y muy especialmente en el nivel de la formación profesional, se encuentra inmerso en un proceso de transformación con objeto de adaptarse a los cambios organizativos y tecnológicos que impone el mercado de trabajo. No obstante persisten insuficiencias en términos de la eficacia de la Formación Profesional Ocupacional.

En lo que se refiere a las debilidades del modelo territorial y situación medioambiental, éstas pueden agruparse en cuatro aspectos:

- Las disfuncionalidades en el sistema de asentamientos y sus efectos sobre la articulación territorial se concretan en dos grandes vertientes interrelacionadas; por

una parte, lo relacionado con la estructura territorial de la actividad, a causa de las nuevas pautas de localización y, por otra, lo relacionado con las carencias del sistema de asentamientos: déficits infraestructurales en las ciudades medias y en los núcleos rurales e insuficiencia de las estructuras urbanas y los sistemas de transporte de los espacios urbanos.

- Los déficits de infraestructuras y equipamientos. Todos los diagnósticos al respecto ponen de manifiesto que, pese al importante esfuerzo desplegado en los últimos años, se mantiene un déficit relativo de infraestructuras de transporte, de telecomunicaciones y distribución de energía. Ello se concreta en insuficiencias del sistema de transporte para asegurar la conexión de importantes áreas a nivel nacional y en deficiencias en la conectividad a la red transeuropea como consecuencia de las insuficientes dotaciones todavía existentes en la red de carreteras de gran capacidad y el insuficiente desarrollo de la red ferroviaria de alta velocidad.
- La presión sobre los recursos naturales que condiciona la sostenibilidad medioambiental de los procesos socioeconómicos. El agua constituye un factor estratégico para el desarrollo de un número importante de regiones Objetivo 1 tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Circunstancias climáticas, históricas y económicas han provocado un desequilibrio del sistema hídrico, que en este momento constituye una de las principales restricciones para el desarrollo sostenible. Este desequilibrio hídrico se concreta en un déficit en el abastecimiento y saneamiento del agua, en disfuncionalidades en el uso productivo y gestión del agua, especialmente en el ámbito agrario, y en riesgos derivados del régimen hídrico (ciclos de sequía e inundaciones frecuentes).
- Los riesgos de deterioro de los recursos naturales y deterioro ambiental: procesos de deforestación, erosión y desertización que generan riesgos en los entornos naturales. La erosión y en última instancia la desertización, provocan la pérdida de potencial biológico del suelo y el desmoronamiento del sistema socioeconómico que sustenta. En algunas regiones españolas Objetivo 1 se encuentran las áreas europeas con mayor riesgo de desertización. Además, existen determinadas zonas degradadas por la realización de actividades productivas, fundamentalmente mineras e industriales. Por otra parte, el sistema de gestión de residuos y efluentes en la industria, agricultura y especialmente en los entornos urbanos, evidencia necesidades que requieren actuaciones tendentes a completarlo.

### Principales fortalezas y potencialidades

Las fortalezas que, en términos de conjunto, presentan las regiones Objetivo 1 y por lo tanto las potencialidades de desarrollo que deben ser aprovechadas se concretan, de manera muy sintética y en cada uno de los ámbitos considerados, de la forma siguiente:

Potencialidad de crecimiento y estructuras y organización técnico-productiva.

- Estas regiones vienen presentando unas tasas de crecimiento más elevadas que la media europea y por lo tanto una capacidad de convergencia en términos reales expresiva del potencial de crecimiento que presentan estas regiones a pesar de las debilidades anteriormente identificadas. Existen en numerosas de ellas sectores y actividades que gozan de ventajas comparativas que les proporcionan un potencial de competitividad muy significativo (en el ámbito agropecuario, pesquero, turístico, etc.). Por otro lado, estas regiones presentan una dinámica exportadora creciente en

los últimos años en sectores y actividades distintas de los tradicionalmente más volcados al exterior. Asimismo, se ha producido un avance considerable en la mejora del entorno financiero y tecnológico de las PYMES, como consecuencia del esfuerzo sostenido que los poderes públicos están realizando en ese terreno y de la tendencia de este tipo de empresas a articular alternativas de servicios e infraestructuras colectivas de apoyo en materia productiva, tecnológica y comercial. También se identifica en las regiones Objetivo 1 un creciente esfuerzo en la cooperación tecnológica público-privada y muy especialmente en el ámbito de la difusión tecnológica.

#### Dotación de capital humano y perspectivas del mercado de trabajo

- Una población joven, muy numerosa y altamente escolarizada en enseñanzas secundarias y superiores.
- La expectativa de un fuerte avance a medio plazo en la cualificación de la fuerza de trabajo como resultado de los fuertes incrementos en las tasas de escolarización que, en los niveles secundarios, enseñanzas técnicas-profesionales y estudios superiores, se vienen experimentando en los tres últimos lustros.
- Una creciente incorporación de la mujer a la actividad económica que, en un contexto favorecedor de la igualdad de oportunidades, redundaría positivamente en el potencial de crecimiento de estas regiones.
- Un crecimiento significativo del personal, sobre todo investigador pero también auxiliar, empleado en actividades de I+D, como consecuencia tanto de los crecientes requerimientos del sector empresarial, como del impulso de los poderes públicos al sistema de Ciencia-Tecnología.
- Unos niveles crecientes de capacitación empresarial en las empresas de mediana y pequeña dimensión en el caso de un número creciente de subsectores y ramas.

#### Potencial de competitividad derivado del sistema territorial

- Los avances significativos en la mejora de la articulación territorial, como consecuencia del importante esfuerzo inversor desarrollado en el último decenio por los poderes públicos en materia de infraestructuras de transporte y comunicaciones. Estos avances podrán permitir, en breve plazo, superar los estrangulamientos derivados de una estructura predominantemente radial y lograr una adecuada articulación territorial, tanto a nivel intra como interregional, y una adecuada conectividad con las redes europeas.
- Una posición estratégica importante de numerosas zonas de las regiones Objetivo 1 (Asturias y Galicia en el Arco Atlántico y con Portugal, Comunidad Valenciana, Murcia y Andalucía en el Arco Mediterráneo y en relación a África del Norte, etc.).
- Un fuerte dinamismo urbano que se expresa en la consolidación, en un primer nivel, de núcleos de naturaleza metropolitana como Valencia, Sevilla, Málaga y las Palmas. En un segundo nivel, del dinamismo de núcleos en proceso de metropolización como Vigo-Pontevedra, Gijón-Oviedo-Avilés, Alicante-Elche, Murcia, A Coruña-Ferrol y Valladolid. En un siguiente nivel, de naturaleza más urbana que metropolitana, por núcleos como Granada, Córdoba, Cádiz-Jérez, Almería, Algeciras, Sta. Cruz de Tenerife, Salamanca, Burgos, León, Santiago de Compostela, Badajoz, Ciudad Real, Albacete, etc. Es de destacar asimismo, como expresión del fuerte dinamismo urbano,

cómo en los últimos quince años dicho dinamismo se ha traducido en el mayor crecimiento comparativo de municipios de tamaño medio, de entre 30.000 y 50.000 habitantes.

<i>Regiones Objetivo 1</i>	
<i>Síntesis de fortalezas y debilidades desde una perspectiva de conjunto</i>	
<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
<b>Estructuras y organización productiva y tecnología</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiente articulación productiva ínter e intrasectorial</li> <li>- Predominio de especialización en actividades de bajo valor añadido e intensidad tecnológica</li> <li>- Predominio de dimensiones empresariales poco eficientes</li> <li>- Escasa modernización de algunos sectores con ventajas comparativas naturales</li> <li>- Insuficiente articulación del sistema de ciencia-tecnología con la empresa</li> <li>- Escaso desarrollo de los servicios avanzados a las empresas y predominio de bajos niveles de productividad</li> <li>- Escaso desarrollo de la sociedad de la información</li> <li>- Insuficiente proyección exterior de los sectores productivos</li> <li>- Insuficiente valoración de bienes ambientales y culturales</li> <li>- Insuficiente integración ambiental en el tejido productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tasas de crecimiento económico más elevadas que la media europea</li> <li>- Sectores con ventajas comparativas naturales y elevada competitividad potencial</li> <li>- Potencial exportador de sectores no tradicionales</li> <li>- Creciente vocación exterior de las PYMES</li> <li>- Mejora en el entorno tecnológico-financiero de las PYMES</li> <li>- Creciente esfuerzo en la cooperación tecnológica público-privada</li> <li>- Capacidad de atracción de la inversión externa</li> <li>- Posibilidad de establecer una estructura productiva que favorezca la calidad de los productos y mantenga la calidad de vida en el territorio</li> </ul>
<b>Recursos humanos</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajas tasas de ocupación y altas tasas de desempleo</li> <li>- Fuerte segmentación del mercado de trabajo por edades y género</li> <li>- Bajo nivel de formación de un alto porcentaje de la población ocupada</li> <li>- Insuficiente capacidad de incorporación a los procesos de aplicación de la innovación tecnológica</li> <li>- Niveles insuficientes de formación empresarial</li> <li>- Desajustes entre cualificaciones y demanda de trabajo</li> <li>- Escasa incorporación a la sociedad de la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Población joven y elevadas tasas de escolarización en enseñanza secundaria y superior</li> <li>- Fuertes avances a medio plazo en la cualificación de la fuerza del trabajo</li> <li>- Creciente incorporación de la mujer a la actividad económica</li> <li>- Creciente incorporación de la mujer a la actividad económica</li> <li>- Crecimiento significativo del personal empleado en actividades de I+D</li> <li>- Tendencia creciente a una mejor capacitación empresarial</li> <li>- Fuerte motivación para incorporación a la sociedad de la información</li> </ul>
<b>Sistema territorial</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiente articulación con redes de transportes transeuropeas</li> <li>- Desequilibrios en el sistema de asentamientos</li> <li>- Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales</li> <li>- Insuficiencia de redes de gran capacidad en el sistema de telecomunicaciones</li> <li>- Déficits hídricos generadores de estrangulamientos sectoriales</li> <li>- Riesgos ambientales en zonas dinámicas de importancia estratégica</li> <li>- Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importantes avances en la articulación territorial interna</li> <li>- Ventajas de economías de aglomeración en numerosas zonas urbanas</li> <li>- Esfuerzo público mantenido en dotación de infraestructuras y equipamientos</li> <li>- Posición estratégica de un número importante de zonas</li> <li>- Fuerte dinamismo urbano</li> <li>- Elevado potencial de atracción turística</li> <li>- Abundantes recursos naturales y medioambientales</li> <li>- Creciente preocupación de la sociedad y los poderes públicos por garantizar un desarrollo sostenible</li> </ul>

- Unos recursos naturales y medioambientales abundantes y, en general, en buen estado. Ambos aspectos representan un factor de enorme importancia, a tener en cuenta en las estrategias de desarrollo regional y de ordenación del territorio, ya que son un extraordinario factor configurador del propio modelo territorial existente. Estos recursos, junto con el asimismo valioso patrimonio cultural, constituyen un destacado potencial de desarrollo sostenible. Como factor de creciente importancia en la competitividad de los territorios y en la calidad de vida de la población, estos recursos deben ser adecuadamente gestionados y protegidos, asegurando su compatibilidad con el desarrollo económico y social y, además, deben valorizarse como activos potencialmente favorecedores de dicho desarrollo socioeconómico.
- Una creciente preocupación de la sociedad y los poderes públicos por garantizar un desarrollo sostenible, como viene manifestado tanto por una legislación cada vez más exigente en relación con el medio ambiente como por el esfuerzo creciente de los poderes públicos en la aplicación de políticas medioambientales tanto preventivas como correctoras.

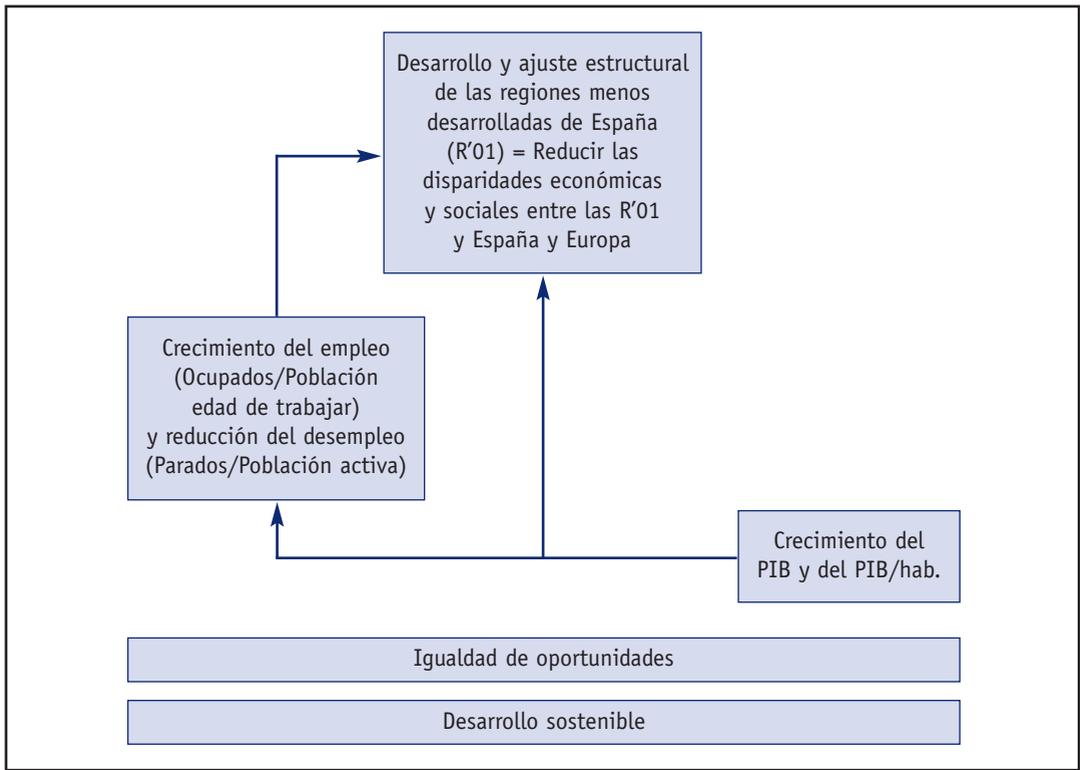
c<sub>2</sub>) *Estrategia de desarrollo y principales prioridades para la aplicación de los FF.EE en el periodo 2000-2006*

El objetivo último de la aplicación de los Fondos Estructurales en las regiones Objetivo 1 es el reforzamiento de la cohesión económica y social en el espacio comunitario a través del impulso hacia la convergencia real de sus economías. Por lo tanto, la finalidad última de la estrategia a desarrollar en las regiones Objetivo 1 es acelerar el proceso de convergencia real que vienen experimentando en términos de renta en relación a los estándares medios de la UE. No obstante, el objetivo de incrementar el diferencial de crecimiento económico de estas regiones viene acompañado por el relacionado con una de las grandes prioridades de la UE, como es la creación de empleo, y además, también en virtud de un principio comunitario básico, debe producirse bajo un modelo de «desarrollo sostenible» y de «igualdad de oportunidades» entre géneros.

Favorecer la convergencia real de estas regiones exige que la tasa de crecimiento de sus economías sea superior a la del resto de territorios y regiones que componen la UE. Ello, obviamente, no es posible en ausencia de una notable mejora de su capacidad competitiva. Por lo que, la estrategia de desarrollo dirigida a favorecer la convergencia real tiene que basarse, necesariamente, en actuar sobre los factores que inciden sobre su competitividad territorial y sobre la de sus respectivos tejidos productivos.

Los factores que influyen sobre la capacidad competitiva de las regiones, de sus tejidos productivos y de sus empresas son múltiples y de muy distinta naturaleza: económicos, sociales, institucionales, etc. Por ello, la definición y articulación de una estrategia de desarrollo, cuya aplicación se enfrenta siempre a una limitación de los recursos financieros disponibles, debe apoyarse en la identificación y actuación sobre los factores de carácter más decisivo. Estos son, según el Sexto Informe Periódico de la Comisión, los siguientes:

- la estructura y especialización productiva, correspondiendo un mayor grado de competitividad a aquellas economías más especializadas en sectores y actividades de mayor valor añadido y con un mayor peso del sector de servicios destinados a la venta,

**ESQUEMA 1.***Objetivos últimos del MCA*

- el grado de actividad innovadora desde el punto de vista tecnológico,
- la cualificación de los recursos humanos,
- la dotación y adecuación de las infraestructuras productivas, entre las que el Informe mencionado destaca las relacionadas con la mayor o menor facilidad de acceso a las regiones y, consecuentemente, con su grado de «perifericidad».

Después de once años de esfuerzos con los precedentes MCA, los avances alcanzados en el terreno de estos factores explicativos de la competitividad y del crecimiento han sido muy diversos. Existen ámbitos específicos del proceso de desarrollo de las regiones Objetivo 1 en los que se ha avanzado de forma significativamente más rápida que en otros. En este sentido, el cambio de nivel experimentado aconseja replantear ciertos objetivos, así como sustituir algunas prioridades por otras nuevas.

- Este replanteamiento se justifica no sólo por los resultados ya obtenidos, sino también porque los elementos del entorno, que definen un futuro cada vez más abierto a la competencia, recomiendan acelerar la transición de la estrategia de desarrollo desde un modelo de promoción económica, basado en la mejora de la dotación regional de factores básicos de competitividad, hacia otro más complejo, más centrado en el tejido productivo, en la inversión y en la innovación.

Como es lógico, esta estrategia general para el conjunto de las regiones Objetivo 1 incorpora también elementos de graduación coherentes con la diversidad y heterogeneidad de las distintas comunidades autónomas. De cara a lograr esta modulación, la situación de partida de cada región en lo relativo a dotaciones de base empresarial se convierte en el criterio esencial para discriminar entre las opciones estratégicas más avanzadas, más orientadas hacia la innovación, y las ligeramente más tradicionales, más inclinadas hacia la provisión de factores clásicos.

Por ello, las prioridades básicas de la estrategia de desarrollo a establecer en el MCA (2000-06) son las relacionadas con la actuación sobre los factores de competitividad ya señalados, modulados por los referentes estratégicos arriba citados. A dichas prioridades, como se desprende de las finalidades u objetivos últimos ya pronunciados se unen las consistentes en garantizar que el crecimiento económico de estas regiones se vea acompañado de una tasa de creación de empleo que permita proseguir el ritmo de reducción que viene experimentando la tasa de paro en los últimos años y, asimismo, el que dicho crecimiento sea compatible con las exigencias que implica un desarrollo sostenible desde la perspectiva medioambiental.

Por tanto el MCA (2000-06) se apoya, estratégica y financieramente, en cinco prioridades básicas vinculadas a los factores decisivos para la mejora de la competitividad y la generación de empleo, y en una sexta vinculada a garantizar el desarrollo sostenible. Dichas prioridades son las que se relacionan a continuación:

*La mejora de la competitividad del tejido productivo a través de su diversificación y modernización productiva, organizativa y tecnológica*

Esta prioridad, por razones de una mejor visualización de la especificidad de los distintos sectores productivos y tipos de Fondos Estructurales implicados, se instrumenta en el MCA a través de tres ejes de intervención denominados respectivamente:

- Eje 1. Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo, en el que se integran aquellas acciones prioritarias destinadas a los fines señalados, y que tienen como beneficiarios finales a las empresas y a sus trabajadores así como a las actuaciones generadoras de creación de empleo. Estas actuaciones se dirigen de manera preferente a las PYMES de los sectores industrial y de servicios así como a las industrias de transformación de productos agroalimentarios y pesqueros.
- Eje 7. Agricultura y Desarrollo Rural en el que se integran las actuaciones financiadas por el FEOGA-O destinadas a incidir en el ámbito de la producción agraria a través de la mejora de las infraestructuras productivas y de la estructura de las explotaciones, así como a impulsar el desarrollo rural a través de la diversificación de este medio.
- Eje 8. Estructuras Pesqueras y Acuicultura, que integra la mayor parte de las actuaciones cofinanciadas por el IFOP en virtud del Reglamento CE 1263/1999.

*El impulso de la sociedad del conocimiento a través del incremento de la capacidad tecnológica y el despliegue de la Sociedad de la Información*

Esta prioridad se instrumenta en el MCA a través del Eje 2 de intervención denominado «Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)», en el que se integran las actuaciones dirigidas al incremento del capital tecnológico de las regiones incidiendo en el fortalecimiento de los Sistemas Regionales de Innovación, así como las orientadas a apoyar la incorporación y difusión de las tecnologías de la información.

*La valorización y cualificación de los Recursos humanos*

Esta prioridad se instrumenta en el MCA particularmente a través del Eje 4 denominado «Desarrollo de los Recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades». Las actuaciones principales a desarrollar son las descritas dentro de los ámbitos prioritarios a), b), c) y e) definidos por el Reglamento del FSE. A estos ámbitos corresponden actuaciones relativas a la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, a la integración en el mercado de trabajo de personas con dificultades, al refuerzo de la educación técnico-profesional y a la mejora del acceso y participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

*El desarrollo y adecuación de las infraestructuras de comunicación y de abastecimiento energético*

Esta prioridad se articula en el MCA a partir de las acciones que se integran en el Eje 6 denominado «Redes de Transporte y Energía». Dichas acciones están dirigidas a superar los déficits y mejorar la accesibilidad y conectividad a fin de mejorar la competitividad del sistema territorial y empresarial. La mejora de las redes de transporte inter e intrarregionales, con especial atención a completar las redes transeuropeas, y un mayor grado de intermodalidad a través del reforzamiento y modernización del transporte por ferrocarril, constituyen las medidas esenciales en relación a esta prioridad estratégica. La ampliación y modernización de las redes de abastecimiento energético en aquellas zonas con mayores insuficiencias, el desarrollo de las energías alternativas y la mejora de la eficiencia y ahorro energético constituyen las líneas de acción predominantes en materia de energía.

*El aprovechamiento del potencial de crecimiento endógeno de las regiones a partir del desarrollo local y urbano*

El papel desempeñado por los sistemas urbanos y locales como centros de impulso del desarrollo socioeconómico sostenible es esencial. Incluso en las regiones, como es el caso de algunas de las regiones Objetivo 1, donde el sector primario tiene un mayor peso relativo, la mayoría de la población vive en áreas urbanas de mayor o menor tamaño, y en ellas se concentran igualmente la mayor parte de los puestos de trabajo y oportunidades de empleo. Por esta razón, la eficiencia de los sistemas productivos urbanos resulta una condición fundamental para la mejora del nivel de desarrollo socioeconómico. Paralelamente, las áreas urbanas son el lugar donde se producen importantes presiones sobre el medio ambiente, así como el escenario de riesgos y problemas sociales, que deben gestionarse apropiadamente para garantizar los objetivos de sostenibilidad y cohesión social.

Partiendo de esta consideración, y dentro de las prioridades estratégicas más relacionadas con favorecer el proceso de convergencia real, esta prioridad pone un énfasis especial en la instrumentación de todo un abanico específico de actuaciones encaminadas a la mejora de los sistemas productivos urbanos y rurales. El conjunto de estas medidas se integran en el Eje 5 denominado «Desarrollo Local y Urbano».

*Garantizar un desarrollo sostenible*

La sexta y última prioridad estratégica a la que atiende el MCA está relacionada con el objetivo de garantizar un desarrollo sostenible mediante la integración del medio ambiente en los procesos de desarrollo.

Esta prioridad es de carácter transversal a todos los ejes de intervención en tanto que deberá ser tenida en cuenta e incorporada en la articulación concreta de todas las priori-

dades estratégicas restantes. No obstante, a efectos de una visión más nítida e individualizada, en el MCA se prevé un Eje específico (Eje 3) denominado «Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos».

En este Eje se integran las acciones más directa e inmediatamente relacionadas con dicha prioridad. Son ámbitos prioritarios y estratégicos de intervención, de mayor o menor intensidad según sus respectivas problemáticas, en todas las regiones Objetivo 1 la gestión integral de residuos, el saneamiento y depuración de las aguas residuales así como los abastecimientos de agua potable a poblaciones, en particular en las regiones donde los déficits hídricos son más acusados (las del sur, sudeste y algunas zonas de las más interiores) y determinantes para la calidad de vida de los ciudadanos. Asimismo se tratarán otros sectores, en línea con el Quinto Programa de Acción en materia de medio ambiente, tales como la protección y regeneración de enclaves naturales y agrarios y el uso sostenible de la biodiversidad, la reducción de la contaminación ambiental, y el medio ambiente urbano entre otros.

#### *D) Prioridades estratégicas y esfuerzo financiero en el conjunto de las regiones objetivo n.º 1*

Las prioridades estratégicas identificadas son, como hemos visto, las que definen la estrategia general a aplicar. No obstante, la atención a cada una de dichas prioridades tiene sus propias exigencias financieras respecto a la contribución de los Fondos Estructurales. Por una parte, no todas esas prioridades, dada la naturaleza de las acciones que se van a desarrollar en su ámbito, exigen un esfuerzo de igual intensidad, ni tienen una capacidad de absorción similar de recursos financieros. Por otra, según las condiciones específicas de las diferentes regiones en términos de déficits y potencialidades, la atención a una de esas prioridades será más o menos intensa en cada caso.

Los recursos financieros que en términos absolutos y para el conjunto de regiones Objetivo n.º 1 se van a aplicar según el MAC en cada prioridad se reflejan en el cuadro 2.12. Por su parte, en el cuadro 2.13 se refleja la importancia relativa que, en términos de recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales, revisten en el MCA cada uno de los Ejes de Intervención seleccionados. En este último cuadro, a fin de poder contrastar las líneas de Intervención o alteración respecto a la Intervención financiera de los Fondos Estructurales en el periodo de programación precedente, se refleja también el peso relativo que a dichas Intervenciones se les otorgó entre 1994 y 1999 y en el propio PDR (2000-06). Lo más destacable a estos efectos es lo siguiente:

- Respecto al periodo de programación 1994-99 y en correspondencia con el diagnóstico realizado, el MCA 2000-06 va a conceder una mayor intensidad financiera al desarrollo de las intervenciones relacionadas con las prioridades estratégicas identificadas en los Ejes de Intervención 2, 3 y 5. Por lo tanto, el impulso a la sociedad del conocimiento a través del aumento de la capacidad tecnológica y el despliegue de la sociedad de la información, la mejora del medio ambiente y del entorno natural y el aprovechamiento del potencial endógeno de las regiones a partir del desarrollo local y urbano pasan a adquirir una mayor relevancia financiera que en el periodo de programación anterior.

Igualmente ocurre respecto a las dos últimas prioridades citadas en relación al PDR 2000-06, como consecuencia lógica de la necesidad de tener en cuenta las propias prioridades de la política estructural comunitaria. El menor peso financiero relativo del Eje 2 en

CUADRO 2.12

Marco de apoyo comunitario 2000-2006. Objetivo n.º 1 (en Meuros)  
Distribución de la financiación comunitaria por fondos y ejes prioritarios de intervención (1)

	FEDER	FSE	FEOGA-0	IFOP	Total
Eje 1: Mejora de la competitividad y desarrollo productivo	3.392,3	460,1	895,8	234,7	4.983,0
Eje 2: Sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información)	2.691,9	425,9	0,0	0,0	3.117,7
Eje 3: Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	5.356,8	0,0	1.021,8	0,0	6.378,6
Eje 4: Desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades	813,0	6.582,3	0,0	0,0	7.395,3
Eje 5: Desarrollo local y urbano	2.711,0	1.301,6	0,0	0,0	4.012,5
Eje 6: Redes de transporte y energía	9.079,2	0,0	0,0	0,0	9.079,2
Eje 7: Agricultura y desarrollo rural	73,6	0,0	3.069,6	0,0	3.143,3
Eje 8: Estructuras pesqueras y acuicultura	0,0	0,0	0,0	1.245,3	1.245,3
Eje 9: Asistencia técnica	60,8	73,7	34,0	24,6	193,1
<b>Total</b>	<b>24.178,7</b>	<b>8.843,5</b>	<b>5.021,2</b>	<b>1.504,6</b>	<b>39.548,0</b>

(1) Expresada en meuros corrientes, excluyendo un 4,16 no programado que constituye la reserva de eficacia retenida por la Comisión. Dicha Reserva se aplicará a partir del año 2004 si la Comisión Europea estima que ha existido una gestión eficaz de lo programado hasta el año 2003.

el MCA 2000-06 respecto a la programación prevista en el PDR 2000-06, que responde a una lógica estrictamente nacional, obedece a la importancia que la inversión en infraestructuras de telecomunicaciones tiene en este último mientras que en el MCA debe ser necesariamente inferior como consecuencia de los condicionamientos que suponen los criterios reguladores de la cofinanciación comunitaria en este tipo de infraestructuras cuando se trata de un sector totalmente privatizado.

- Se reduce la prioridad concedida desde el punto de vista de las asignaciones financieras de los Fondos Estructurales, tanto respecto al MCA (1994-99) como, de manera aún más destacada, respecto al PDR (2000-06), a la prioridad estratégica de desarrollar y adecuar las infraestructuras de transporte y energía. A su vez, en lo que se refiere a las redes de transporte, la orientación estratégica es incrementar, con respecto al periodo precedente, la prioridad concedida al transporte por ferrocarril y a completar las redes de transporte transeuropeas y las conexiones con las mismas.
- Se mantiene una línea de continuidad en relación al periodo anterior respecto a la atención financiera concedida a la prioridad de mejorar la competitividad del tejido productivo (Ejes 1, 7 y 8). La pérdida de peso relativo de los Ejes 7 (Agricultura y Desarrollo Rural) y 8 (Estructuras Pesqueras y Acuicultura) es sólo aparente en tanto que responde al hecho de que en el nuevo periodo se asignará una parte más significativa de los recursos FEOGA-0 e IFOP a las actuaciones, que se contemplan en el Eje 1, en materia de mejoras productivas y comerciales de las industrias transformadoras de productos agroalimentarios y pesqueros.
- De la misma forma, la reducción del esfuerzo financiero comparativo correspondiente a la prioridad de valorización y cualificación del capital humano (Eje 4), es

también sólo aparente. De hecho, obedece al mayor peso relativo que, dentro del total de recursos FSE y por motivos de reforzar las complementariedades y sinergias, van a representar la cofinanciación de actuaciones a desarrollar en virtud de las prioridades correspondientes a los Ejes 1, 2 y 5, en cuya financiación participará el FSE.

CUADRO 2.13

M. C. A. Total 1994-99 y 2000-06  
(Porcentaje de los Recursos totales asignados a cada eje de Intervención)

Ejes	MCA 1994-99	MCA 2000-06	PDR 2000-06
1. Mejora de la Competitividad y Desarrollo Productivo	12,60	12,62	10,86
2. Sociedad del Conocimiento (Innovación I+D, Sociedad de la Información)	4,68	7,91	10,03
3. Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos	11,74	16,14	13,79
4. Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades (1)	24,28	18,66	16,82
5. Desarrollo Local y Urbano	7,93	10,05	10,20
6. Redes de Transportes y Energía	25,66	23,05	29,31
7. Agricultura y Desarrollo Rural	8,47	7,92	8,21
8. Estructuras Pesqueras y Acuicultura	3,93	3,16	0,78
9. Asistencia Técnica	0,71	0,49	0,00
	100,00	100,00	100,00

(1) La reducción en el peso financiero con respecto al MCA (1994-99) de las actuaciones dirigidas al desarrollo de los Recursos humanos, al empleo y a la empleabilidad es sólo aparente, toda vez, que en el MCA (2000-06) las acciones dirigidas a dichas finalidades cofinanciadas por el FSE no se concentran exclusivamente en el Eje 4 sino que un número considerable de las mismas, por motivos de reforzamiento de sinergias, están incluidas en los Ejes 1, 2 y 5. De hecho, el peso financiero de las actuaciones del FSE dirigidas a dicha finalidad en el MCA (2000-06) es el mismo que en el MCA (1994-99).

Si se tiene en cuenta este hecho, el esfuerzo relativo en Recursos humanos es similar al del periodo de programación 1994-99.

#### E) Plan Financiero Global y distribución de las ayudas por Fondos, Regiones y Administraciones

##### e.) Plan Financiero Global

El cuadro 2.14 refleja de manera resumida la financiación global, (en la que se incluye la correspondiente a la aplicación de la ayuda transitoria a aplicar en Cantabria) distinguiendo por fuentes de financiación, de las estrategias y prioridades establecidas en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-06 y desarrolladas a través de los Programas Operativos. Como se aprecia, el montante total de recursos movilizados ascenderá a 84.753 millones de euros. De ellos, 58.776 Meuros (un 69,35%) corresponden a los recursos de origen público (comunitario y nacional). Entre los mismos destaca la ayuda comunitaria que con 39.548 Meuros representa el 46,6% de los recursos financieros movilizados por el Marco Comunitario de Apoyo. La cofinanciación nacional asciende a 19.228 Meuros (un 22,7%).

En el Plan Financiero Global también se contempla una estimación de la inversión privada (25.977 Meuros) que se espera inducir con los recursos públicos movilizados. Por último, a título orientativo, se refleja la parte del Fondo de Cohesión (6.528 Meuros) que se estima será aplicada en el territorio de las regiones beneficiadas por el Objetivo n.º 1 de los Fondos, así como una estimación de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones que podrán dirigirse a la financiación de proyectos en estas regiones.

CUADRO 2.14

MCA Objetivo 1 (2000-2006). Financiación global por fuentes (En millones de euros de 1999 y %)

	Coste total	Participación pública			Inversión Privada	Fondo de Cohesión	Préstamos BEI
		Total	Comunitaria	Nacional			
	1=2+5	2=3+4	3	4	5	6	7
Meuros	84.753,8	58.776,4	39.548	19.228,4	25.977,4	6.528,4	7.716,3
%	100	69,35	46,66	22,69	30,65		

### e<sub>2</sub>) Distribución de los Fondos Estructurales por regiones y por administraciones

Los ejes de intervención de los Fondos Estructurales seleccionados en cada región Objetivo n.º 1 responden, en todos los casos, a las mismas grandes prioridades estratégicas y serán de aplicación en todas ellas. No obstante, como es lógico, las problemáticas socio-económicas de cada una presentan rasgos específicos que exigen estrategias de desarrollo particularizadas. Por ello, la intensidad del esfuerzo financiero a aplicar en cada una de las grandes prioridades o ejes de intervención atendidos por los Fondos Europeos es necesariamente diferente a cada región. El cuadro 2.15 refleja el montante de Fondos Estructurales a aplicar en cada región en cada uno de dichos ejes de intervención (incluyendo el montante aplicable en la de Cantabria en concepto de ayuda transitoria).

CUADRO 2.15

Marco comunitario de apoyo 2000-2006. Objetivo n.º 1 (en meuros).

Distribución de la financiación comunitaria por regiones y ejes prioritarios de intervención (1)

	Andalucía	Asturias	Canarias	Castilla y León	Castilla La Mancha	Comunidad Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	Ceuta	Melilla	Cantabria	Total
Eje 1	1.515,3	199,7	282,9	453,0	513,3	679,1	353,5	696,6	230,1	7,5	13,7	38,2	4.983,0
Eje 2	925,9	124,5	204,8	348,3	209,2	507,5	262,9	372,6	140,2	1,7	2,2	18,0	3.117,7
Eje 3	2.199,7	259,2	365,0	547,3	511,1	880,2	503,6	598,6	440,5	7,8	11,0	54,7	6.378,5
Eje 4	2.351,3	284,6	423,1	838,1	599,1	932,5	665,7	856,3	292,6	30,5	36,9	84,6	7.395,3
Eje 5	1.111,7	202,5	276,4	526,3	251,2	447,7	359,1	470,1	206,0	54,9	33,7	73,0	4.012,5
Eje 6	2.800,9	569,3	786,9	1.216,5	690,0	631,4	649,6	1.414,8	258,0	3,9	12,1	45,8	9.079,2
Eje 7	648,2	158,0	129,8	741,9	343,1	220,2	286,6	484,4	90,6	0,0	0,0	40,3	3.143,3
Eje 8	324,9	37,4	258,9	4,4	2,3	75,9	5,2	493,3	18,9	10,6	7,0	6,4	1.245,3
Eje 9	73,8	6,6	15,1	26,4	15,6	14,3	9,4	21,1	8,1	0,8	0,9	0,8	193,1
<b>Total</b>	<b>11.951,7</b>	<b>1.841,7</b>	<b>2.743,0</b>	<b>4.702,3</b>	<b>3.134,9</b>	<b>4.388,8</b>	<b>3.095,7</b>	<b>5.407,4</b>	<b>1.685,0</b>	<b>117,6</b>	<b>117,6</b>	<b>362,0</b>	<b>39.548,0</b>

(1) Expresada en meuros corrientes, excluyendo un 4,16% no programado que constituye la reserva de eficacia retenida por la Comisión. Dicha reserva se aplicará a partir del año 2004 si la Comisión Europea estima que ha existido una gestión eficaz de los programado hasta el año 2003.

Los Fondos Estructurales Europeos asignados a las regiones Objetivo n.º 1 son una fuente financiera de extraordinaria importancia para la cofinanciación de aquellas políticas de gasto que, en el ámbito de las prioridades estratégicas identificadas en el Marco Comunitario de Apoyo, desarrollan las diferentes Administraciones españolas interesadas en sus respectivos ámbitos de competencia.

CUADRO 2.16

Marco de apoyo comunitario 2000-2006 objetivo 1 (en meuros). Distribución administraciones de los fondos a gestionar en cada región

	A.G.E. (1)		Administraciones Autonómicas		Total		Porcentaje A. Autonómica sobre total
	Meuros (2)	%	Meuros (2)	%	Meuros (2)	%	
Andalucía	7.660,2	31,06	4.291,5	28,84	11.951,7	30,22	35,91
Asturias	1.243,2	5,04	598,4	4,02	1.841,7	4,66	32,49
Canarias	1.666,2	6,76	1.076,8	7,24	2.743,0	6,94	39,26
Castilla y León	2.973,2	12,05	1.729,1	11,62	4.702,3	11,89	36,77
Castilla-La Mancha	2.067,6	8,38	1.067,3	7,17	3.134,9	7,93	34,05
C. Valenciana	2.781,6	11,28	1.607,1	10,80	4.388,7	11,10	36,62
Extremadura	1.926,2	7,81	1.169,4	7,86	3.095,6	7,83	37,78
Galicia	2.933,0	11,89	2.474,7	16,63	5.407,7	13,67	45,76
Murcia	1.148,9	4,66	536,2	3,60	1.685,1	4,26	31,82
Ceuta	73,5	0,30	44,1	0,30	117,6	0,30	37,50
Melilla	80,2	0,33	37,4	0,25	117,6	0,30	31,80
Cantabria	111,6	0,45	250,4	1,68	362,0	0,92	69,17
<b>Total</b>	<b>24.665,5</b>	<b>100</b>	<b>14.882,4</b>	<b>100</b>	<b>39.547,9</b>	<b>100</b>	<b>37,63</b>

- (1) Además de los Fondos a gestionar por AGE, incluye los de otros Organismos y empresas dependientes de la misma, así como lo que gestionan las CC.LL.
- (2) En euros corrientes descontado del total de fondos asignados a España un 4,16% en concepto de reserva de eficacia.

En el cuadro 2.16 se refleja la distribución por regiones de los Fondos Estructurales que van a aplicar la Administración General del Estado y sus empresas y organismos dependientes para cofinanciar las actuaciones que, en sus ámbitos de competencia, van a realizar en dichas regiones y también, los recursos de que dispondrá cada Administración Autónoma para cofinanciar sus propias actuaciones.

Como puede apreciarse, las Administraciones Autonómicas van a gestionar, en conjunto, 14.882,4 millones de euros, lo que representa un 37,63% del total de los Fondos Estructurales a aplicar en el período 2000-06 en estas regiones. En el período 1994-99 gestionaron el 35,3%, lo que viene a reflejar mayor protagonismo que como gestores de Fondos Estructurales van a tener estas Administraciones en el actual período de programación. Todas ellas van a ver, en relación con el período anterior, incrementados los Fondos Estructurales de los que van a disponer para cofinanciar sus propias políticas y estrategias de desarrollo, aunque ese incremento ha sido diferente o en tanto que ha sido modulado en función de la prosperidad relativa de cada una.

Por su parte, la Administración General del Estado y sus organismos y empresas van a disponer de 24.665 millones de euros (un 62,37% del total de Fondos Estructurales) aun-

que dentro de dichos recursos se integran los que se transferirán a las Corporaciones Locales para cofinanciar las actuaciones de las mismas que se contemplan en los Programas Operativos a través de los cuales se desarrolla el Marco Comunitario de Apoyo (especialmente a través del denominado Programa Operativo Local).

Como agregado de los recursos estructurales a aplicar por las diferentes Administraciones en cada región, se recoge en el cuadro 2.16 (columna de Total) el montante global de Fondos Estructurales a aplicar en cada una de ellas. La distribución resultante está estrechamente relacionada con la situación de cada región respecto a una serie de variables entre las cuales la población, la prosperidad relativa y la gravedad de los problemas del mercado de trabajo son las más relevantes. Como se aprecia, un elevado porcentaje (el 66,8%) de los Fondos Estructurales se concentra en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia, por ser éstas, precisamente, las de mayor dimensión poblacional y económica.

#### F) Tasas de participación de los Fondos Estructurales

Los tipos de participación de los Fondos Estructurales se modularán de conformidad con lo previsto en el artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999. La participación de los Fondos no podrá sobrepasar los límites del 75% del coste total subvencionable y, como regla general, un mínimo del 50% de los gastos públicos subvencionables. Además, en el caso de ayudas de Estado, la participación de los Fondos respetará los umbrales establecidos en materia de intensidad y acumulación de ayudas.

La participación de los Fondos en las operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, podrá verse incrementada conforme a lo señalado en el punto a) del apartado 3 del artículo 29 del Reglamento (CE) n° 1260/1999.

En aquellas actuaciones que signifiquen una mejora del medio ambiente, la participación comunitaria podrá verse incrementada de acuerdo con la propuesta del «Marco comunitario de ayudas para la protección del medio ambiente»

Las tasas de participación a aplicar serán las siguientes:

##### FEDER

- *Infraestructuras generadoras de ingresos netos importantes:* Máximo 40% del coste total, al cual podrá añadirse un incremento máximo del 10% a determinar en función de la rentabilidad efectiva de las inversiones.
- *Otras infraestructuras:* Máximo 75% del gasto público.
- *Inversiones productivas:* Máximo 35% del coste total o 70% del gasto público.
- *Inversiones en pequeñas y medianas empresas:* Máximo 45% del coste total o 75% del gasto público.
- *Otras intervenciones en favor de la empresa:* Máximo 50% del coste total o 75% del gasto público.

##### FSE

A través de mayores tasas de cofinanciación, se intenta incentivar y facilitar la puesta en práctica de determinados tipos de actuaciones. Así, se otorgará una mayor tasa de cofinanciación a las actividades que potencian la participación laboral de las mujeres. Debido

a la importante cantidad de recursos públicos que están dedicados a la educación, la tasa de cofinanciación en esta línea será la menor, salvo la aplicable a la Garantía Social dado el riesgo de exclusión que afrontan sus beneficiarios.

<i>Porcentaje de cofinanciación del FSE por línea prioritaria</i>	
Líneas prioritarias	% del coste total
1 Inserción y reinserción de desempleados	65
2 Refuerzo de la capacidad empresarial	70
3 Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad	70
4 Refuerzo de la educación técnico-profesional	
Refuerzo de la formación profesional reglada	60
Programas de Garantía Social	70
5 Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	70
6 Participación de las mujeres en el mercado de trabajo	75
7 Integración de las personas con especiales dificultades	70
8 Apoyo a las iniciativas locales de generación de empleo	70

### *FEOGA*

Se respetarán los límites máximos establecidos en los Reglamentos (CEE) n° 1260/99 y n° 1257/99. En principio, las tasas de cofinanciación comunitarias a aplicar en las diferentes formas de intervención no deberán ser superiores a las aplicadas en la programación de la fase 1994-99.

### *IFOP*

El tipo de participación del IFOP está regulado en el anexo IV del Reglamento CEE n° 2792/99. En particular, se detalla el tipo de participación indicada en porcentaje del coste subvencionable, diferenciado por grupos de intervención:

- Grupo 1: máximo 75% del gasto público: Comprende la medida prevista en los artículos del Reglamento 2792/1999 indicados a continuación: 7, 8, 11, 12, 13 (párrafo 1, letras a, c), 14, 15, 16, 17.
- Grupo 2: máximo 45% del coste total: Comprende la medida de renovación y modernización de la flota prevista en el artículo 9 del Reg. 2792/1999.
- Grupo 3: máximo 45% del coste total: Comprende la medida prevista en los artículos que se indican a continuación del Reglamento 2792/1999: 13 (párrafo 1, letras b, c, d, e), 14, 15 (párrafo 2).
- Grupo 4: máximo 75% del gasto público: Comprende la medida prevista en los artículos indicados a continuación del Reglamento 2792/1999: 13 (párrafo 1, letras a, c), 14, 15.

### *Asistencia técnica*

Máximo 75% del gasto público.

### G) *La aplicación del Marco Comunitario de Apoyo a través de los Programas Operativos*

Los Programas Operativos concretan, con el grado de detalle establecido en el Reglamento 1260/1999, los objetivos estratégicos y la aplicación de los Fondos Estructurales a las prioridades de intervención establecidas en el Marco Comunitario de Apoyo. Son, pues, el desarrollo y la aplicación concreta del mismo.

En el caso de los Programas Operativos 2000-06 para las regiones Objetivo n.º1 españolas, se distinguen dos grandes tipos de Programas: Programas Regionales y Programas Plurirregionales. En los primeros se concretan las intervenciones de los Fondos a realizar en cada región por las distintas Administraciones españolas interesadas cuando dichas intervenciones son susceptibles de una regionalización «a priori» para el conjunto del periodo.

Existen, sin embargo, determinadas líneas de política de gasto o inversión de la Administración General del Estado que van a ser objeto de cofinanciación comunitaria en los cuales, por su naturaleza, no hay posibilidad de una distribución regional «a priori» totalmente precisa que pudiera garantizar un cumplimiento exacto de los compromisos financieros preestablecidos en cada región respecto a la aplicación de los Fondos Estructurales (por ejemplo regímenes de ayudas a empresas, programas de apoyo a la I+D+I a través de convocatorias abiertas, etc.)

En estos casos, las intervenciones cofinanciadas de la Administración General del Estado y de sus organismos y empresas dependientes son objeto de una programación «pluri-regional» aunque siempre, como es lógico, referida únicamente al colectivo de regiones beneficiarias de los Fondos Estructurales afectados al Objetivo n.º1.

#### G<sub>1</sub>) *Programas Operativos regionales*

Los programas operativos regionales plasman los objetivos y prioridades convenidos para cada región; cuyo contenido aparece en el capítulo del MCA «Articulación regional de la estrategia» y se describe en la Parte Tercera de esta publicación. Existen 12 programas, de carácter integrado o plurifondo. Son los siguientes:

- Programa operativo integrado de Andalucía (2000-06)
- Programa operativo integrado de Asturias (2000-06)
- Programa operativo integrado de Canarias (2000-06)
- Programa operativo integrado de Cantabria (2000-06)
- Programa operativo integrado de Castilla y León (2000-06)
- Programa operativo integrado de Castilla-La Mancha (2000-06)
- Programa operativo integrado de Extremadura (2000-06)
- Programa operativo integrado de Galicia (2000-06)
- Programa operativo integrado de la Región de Murcia (2000-2006)
- Programa operativo integrado de la Comunidad Valenciana (2000-06)
- Programa operativo integrado de Ceuta (2000-06)
- Programa operativo integrado de Melilla (2000-06)

Los mencionados programas recogen la totalidad de actuaciones que, en el marco regional, llevarán a cabo la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas

respectivas con la excepción de aquellas contempladas en los Programas Operativos Pluri-regionales. (El detalle del montante de recursos comunitarios a aplicar en virtud de cada uno de ellos en cada una de las Comunidades Autónomas interesadas se recoge en las correspondientes monografías regionales del volumen II de esta publicación).

## G<sub>2</sub>) *Programas Operativos Plurirregionales*

Los PO<sub>s</sub> plurirregionales establecidos han sido los siguientes:

### — *Programa Operativo FEDER de mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo 2000-2006*

Aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 15/2/2001, este Programa Operativo se propone como objetivo global y último contribuir a la convergencia real de las regiones Objetivo 1 con las restantes de España y los valores medios de la UE, a través de un desarrollo sostenido y sostenible que permita la resolución de desequilibrios estructurales en los distintos mercados (de productos, servicios, laboral, etc.) en dichas regiones. Para ello, se ha fijado un objetivo instrumental, de importancia fundamental para conseguir la solidez y viabilidad de los procesos de desarrollo, como es la mejora de los factores de competitividad empresariales y territoriales.

El Programa supone un cambio en el enfoque estratégico hasta ahora utilizado en la aplicación de medidas de mejora estructural en el Estado español. El cambio se resume en un enfoque integrador de las líneas y medidas de apoyo (antes divididas en diferentes programas operativos y acciones no cofinanciadas para cada uno de los ámbitos de actuación), básicamente destinadas a las empresas y especialmente a las PYMES, aplicadas en dichas regiones. El nuevo enfoque apuesta por una mejora sustancial en la capacidad de coordinación y gestión de las medidas y líneas de actuación del PDR 2000-06 para España. Dadas las ventajas competitivas de las regiones Objetivo 1 en el sector turístico, se ha querido resaltar esta actividad por su capacidad para servir de motor y de arrastre de otras actividades.

Se incluyen en este Programa, de manera coordinada y complementaria, las actuaciones dirigidas al apoyo directo o indirecto que gestionan diversas instituciones de ámbito nacional. Normalmente, los estudios de demandas y potencialidades marcan la pauta de las ubicaciones más adecuadas para las inversiones cofinanciadas. No existe una predeterminación geográfica de los proyectos, de lo contrario estarían en los Programas Operativos Regionales.

La modernización y reorientación del tejido productivo de las regiones Objetivo 1 pasa por la transformación de las actividades existentes, así como la creación de nuevas empresas, orientadas todas ellas en lo posible a aquellos sectores que presentan mejores perspectivas a largo plazo. La incentivación económica a las empresas es, por tanto, la línea prioritaria de este Programa. Por tanto, la ayuda financiera aportada por este programa se orientará al tejido productivo compuesto por las PYMES; en el caso de que alguna gran empresa, por su asentamiento en la región genere economías externas y puestos de trabajo, también, podrá recibir el apoyo financiero de este Programa aunque de forma limitada.

Por su parte, las medidas que impulsan la salida de las PYMES a los mercados exteriores debe interpretarse como una oportunidad de negocio y, especialmente, una oportunidad de contrastar la competitividad de los bienes y servicios producidos.

La presencia y potenciación de empresas de economía social abre una excelente oportunidad para aprovechar determinados espacios del mercado de trabajo, ahora escasamente atendidos y, además, ofrecer nuevas oportunidades de empleo a colectivos de difícil inserción, como determinados perfiles de empleo femeninos, desempleados de larga duración, etc.

El sector turístico, como fuente de ingresos y de generación de empleo, con más participación que otros de empleo femenino, encuentra en este Programa una incentivación a una mejora de la calidad y al cuidado y mejora del entorno natural, que es uno de sus inputs indispensables.

El total de recursos FEDER a aplicar en virtud de este PO asciende a 1.137,294 millones de euros.

— *Programa Operativo Local 2000-2006 FEDER*

Aprobado por Decisión de la Comisión Europea 15/2/2001, se trata de una forma de intervención plurirregional aplicable a todas las regiones Objetivo 1 con la excepción de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en régimen transitorio, destinada a promover el desarrollo local y urbano sostenible, en el contexto de la estrategia territorial.

Este Programa tiene un doble ámbito de aplicación, atendiendo al tamaño de los municipios beneficiarios:

- Ayuntamientos de tamaño medio y grande (aquellos con población de derecho igual o superior a 50.000 habitantes, más capitales de provincia que no superen dicha cifra) y
- Ayuntamientos de tamaño pequeño (aquellos con población inferior a 50.000 habitantes, especialmente menores de 20.000).

Se impulsarán las iniciativas que desarrollen nuevas actividades que respondan a necesidades locales y que sean generadoras de empleo, apoyándose las intervenciones que demuestren suficientes garantías de viabilidad y especialmente las que se inscriban en el marco de planes integrales derivados de un diagnóstico del potencial local y las vinculadas con los nuevos yacimientos de empleo.

En el caso de los municipios de tamaño medio y grande, el Programa incidirá en los siguientes objetivos:

- Fomentar la integración social de la población residente en los municipios o barrios en situación desfavorecida.
- Contribuir a la rehabilitación de los espacios urbanos degradados y desarrollar infraestructuras básicas para el desarrollo de la colectividad.
- Aumentar la calidad del medio ambiente urbano e incidir sobre los factores que provocan su degradación, potenciando en particular las acciones de carácter preventivo.

En el caso de los municipios de tamaño pequeño, el Programa incidirá en los objetivos siguientes:

- Mejora de la base económica, del medio ambiente, de las infraestructuras básicas de los servicios urbanos y de las dotaciones y equipamientos sociales.
- Mejora de la articulación territorial a través de un desarrollo de las conexiones a las redes internas en las escalas regional y local.

- Mejora de la calidad del medio ambiente urbano y de sus condiciones de gestión.
- El conjunto de actuaciones de este Programa deberá atenerse a las prioridades del Eje en que se halla enmarcado.

El total de recursos comunitarios FEDER a aplicar en virtud de este PO asciende a 1.073 millones de euros.

— *Programa Operativo FEDER-FSE de investigación, desarrollo e innovación 2000-2006*

Aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 26/2/2001, las actuaciones de este Programa Operativo pretenden fomentar la aplicación de las capacidades de I+D+I a los sistemas socioeconómicos en las regiones Objetivo 1. El periodo 2000-06 permitirá continuar y completar actuaciones anteriores mediante la potenciación de actividades de I+D+I, tanto en el sector público como en el privado, de forma coordinada, para obtener el máximo beneficio y sinergia de dichas intervenciones.

Todas las medidas contempladas pertenecen al Eje 2 « Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)», excepto una pequeña cantidad que procederá del Eje 9 «Asistencia técnica».

Se contemplan siete medidas que se distribuyen de la siguiente forma:

- «Inversión en capital humano en el ámbito de la investigación, la ciencia y la tecnología y la transferencia de conocimientos hacia el sector productivo».
- «Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico».
- «Equipamiento científico-tecnológico».
- «Transferencia tecnológica».
- «Centros públicos de investigación y centros tecnológicos».
- «Grandes instalaciones».
- «Asistencia técnica».

Los recursos totales procedentes del FEDER y del FSE a aplicar en virtud de este PO ascienden a 1.648,274 Millones de euros.

— *Programa Operativo de la Sociedad de la Información 2000-2006 FEDER*

El planteamiento de este Programa Operativo es de carácter Plurirregional para todas las regiones Objetivo 1, si bien en su implantación se preverán las necesarias medidas de cooperación y coordinación del mismo con el fin de acordar con las Comunidades Autónomas propuestas de actuaciones conjuntas sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información que se planteen en los Programas Operativos regionales.

La aplicación de las medidas propuestas, deberán enmarcarse en los principales objetivos establecidos en el Consejo Europeo extraordinario, celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo del 2000. Entre las conclusiones de la citada Cumbre, se ha reconocido que una de las prioridades esenciales es garantizar el acceso de todos los ciudadanos y empresas a las ventajas de la Sociedad de la Información.

Para la consecución de los objetivos y, de acuerdo con las orientaciones de la Comisión europea, y de la iniciativa del Gobierno para el desarrollo de la sociedad de información (INFO XXI, la sociedad de la información para todos), se plantean una serie de medidas de promoción de la demanda, desarrollo de la industria de las tecnologías de la información,

del audiovisual y de los contenidos multimedia, así como del fomento del uso intensivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la educación y formación.

El objetivo es la estimulación de la demanda de sistemas, aplicaciones, servicios e interconexiones en el sector empresarial y en el sector servicios, con especial énfasis en los colectivos de las PYMES así como en el ámbito de los servicios públicos (administraciones, ayuntamientos, universidades, escuelas, servicios ambientales, hospitales y entidades responsables de la gestión inteligente del tráfico).

Al principio, se trata fundamentalmente de proyectos de demostración, dirigidos a satisfacer necesidades de amplios colectivos de usuarios, cuya difusión y promoción posterior es una condición necesaria para que alcancen un impacto social adecuado entre estos colectivos, maximizando de esta forma la inversión realizada en infraestructuras como parte de un proyecto global en las zonas de menor atractivo económico para los operadores (zonas rurales, zonas con población de menor poder adquisitivo, etc.)

Del mismo modo, es necesario fomentar el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en la educación y formación.

Finalmente, las actuaciones que contemplará el Programa deben dirigirse a fomentar la promoción de la investigación técnica orientada al mercado y a la sociedad en su conjunto, fortaleciendo el tejido industrial y la generación de riqueza y empleo.

Las actuaciones que constarán en el Programa giran en torno a los siguientes ejes: promoción del comercio electrónico, desarrollo de herramientas y contenidos multimedia, desarrollo de aplicaciones y sistemas dinamizadores de la sociedad de la información y apoyo al desarrollo de la sociedad de la información y de su cultura.

Conviene resaltar asimismo que buena parte de las medidas que contempla este Programa Operativo se inscriben en el marco de la Iniciativa para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (INFO XXI. La Sociedad de la Información para todos).

El total de recursos comunitarios a aplicar en virtud de este P.O. ascienden a 446,568 millones de euros.

#### — Programa Operativo FSE de Fomento del Empleo 2000-2006

Entre regiones Objetivo 1 existen grandes diferencias en la tasa de paro y, según los últimos datos, ésta se eleva al 21%, mientras que en las regiones no Objetivo 1 dicha tasa se sitúa en torno al 14%.

La media de la tasa de paro de las mujeres, duplica a la de los hombres y su tasa de actividad es inferior en casi 20 puntos.

Según dicho P.O. aprobado por Decisión de la Comisión de 16/1/2001, a la vista de estos datos, se hace necesaria una intervención específica de las políticas activas de empleo para alcanzar los siguientes objetivos:

- Favorecer la inserción y reinserción de los desempleados.
- Prevenir el desempleo de larga duración.
- Apoyar la estabilidad del empleo y fomentar el desarrollo local del empleo.

Ejes prioritarios:

- Eje 4. - Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades (Inserción y reinserción de desempleados - Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad - Integración de las personas con especiales dificultades).
- Eje 5. - Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local.
- Eje 9. - Asistencia técnica

Los recursos procedentes del FSE a aplicar en virtud de este P.O. ascienden a 804,71 millones de euros.

— *Programa Operativo FSE Sistema de Formación Profesional 2000-2006*

A lo largo del periodo 1993-99, el mercado de trabajo ha experimentado una evolución positiva, pese a lo cual España aún tiene unas tasas de actividad y empleo por debajo y una tasa de paro por encima de la media comunitaria, por lo que es necesario seguir ejecutando durante el periodo 2000-06, las políticas activas de empleo que permitan situarse dentro de la media de la UE.

Una de estas políticas activas de empleo, que ha contribuido de manera importante a esta evolución positiva, ha sido la aplicación de una formación capaz de preparar mejor profesionalmente a la población activa para su integración y permanencia en el mercado laboral.

En la actualidad, el sistema de Formación Profesional de España está constituido por tres subsistemas: la Formación Profesional Inicial/Reglada, la Formación Ocupacional y la Formación Continua.

A fin de hacer posible una mayor integración y adecuación de estos tres subsistemas de formación a las necesidades del mercado laboral, este Programa Operativo aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 16/1/2001 tiene previsto realizar una serie de actuaciones encaminadas a alcanzar los siguientes objetivos.

- Fomentar la calidad de la formación profesional e impulsar la innovación curricular, de metodología y materiales didácticos.
- Actualizar la ordenación de la formación profesional, con especial dedicación al desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones, Catálogo de Títulos Profesionales y Repertorio de Certificados de Profesionalidad.
- Colaborar en la difusión, el seguimiento y la evaluación del Sistema de Formación Profesional.
- Incentivar la formación en especialidades profesionales deficitarias en el mercado de trabajo.
- Fomentar los centros integrados y la formación de formadores.

Ejes prioritarios:

- Eje 4. - Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades (Refuerzo de la educación técnico-profesional).
- Eje 9. - Asistencia técnica

El montante total de recursos FSE a aplicar en virtud de este P.O. asciende a 38,734 millones de euros.

— *Programa Operativo FSE Iniciativa Empresarial y Formación Continua 2000-2006*

El mercado de trabajo español se caracteriza por su elevado nivel de desempleo y por su baja tasa de actividad, tal y como reflejan los valores de estas magnitudes en 1999: 15,4% de paro y 50,7% de actividad sobre el total de la población activa.

Para mejorar esta situación del mercado laboral, reduciendo la tasa de desempleo e incrementando la de actividad, es necesaria la creación de un volumen mayor de empleo de calidad.

La creación de empleo es el resultado del esfuerzo del tejido productivo, y, en el caso de nuestro país, principalmente de las PYMES, ya que suponen más del 90% de las empresas existentes y son las que cuentan con la mayor capacidad de creación de puestos de trabajo.

Por ello, se considera una prioridad el refuerzo de la capacidad empresarial, por lo que se favorecerá la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo, especialmente en el caso de las PYMES, del autoempleo y de la economía social.

Uno de los ámbitos donde existen mayores posibilidades de creación de empleo es la denominada Sociedad de la Información, donde España presenta un margen de crecimiento superior a la media de la UE.

Al mismo tiempo, el desarrollo e importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación también hacen necesaria una destacada actuación en la mejora de la cualificación de los trabajadores, para incrementar su nivel y su capacidad de adaptación a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo.

De esta forma, este Programa aprobado por Decisión de la Comisión Europea de 16/01/2001, también actuará en la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, realizando acciones de formación continua de los trabajadores ocupados y de mejora de la estabilidad del empleo creado, con el objetivo de mejorar la calidad del empleo y la competitividad empresarial.

Objetivos:

Fomento de la actividad empresarial, del empleo estable, de la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas.

Ejes prioritarios:

- Eje 4. - Desarrollo de los Recursos Humanos, Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades (Refuerzo de la educación técnico-profesional).
- Eje 9. - Asistencia técnica.

Los recursos del FSE a aplicar a través de este P.O. ascienden a 1.553,953 millones de euros.

— *Programa Operativo FSE de Lucha Contra la Discriminación 2000-2006*

Según este PO, aprobado por Decisión de la Comisión de 16/03/2001, la situación de determinados colectivos de personas en nuestro mercado de trabajo se caracteriza por su especial discriminación, haciéndose necesaria una actuación específica para lograr su integración laboral.

Este es el caso principalmente de las mujeres, que si bien representan el 52% de la población de más de 16 años, únicamente suponen el 39% de la población activa y el 36% de la población ocupada, al mismo tiempo que representan el 57% de las personas desempleadas.

En 1999 la tasa de paro de las mujeres superó ampliamente la masculina llegando al 22,9% frente al 10,6% de los hombres.

En lo que respecta a los discapacitados, que suponen el 3,96% de la población total, únicamente son ocupados el 15% y su tasa de paro se estima en un 37%.

En cuanto al resto de colectivos en riesgo de exclusión, entre los que se encuentran los inmigrantes, las familias de emigrantes españoles, la población migrante interior, las minorías étnicas (esencialmente la comunidad gitana), los ex-reclusos, los ex-toxicómanos

y todas aquellas personas que sufran algún tipo de discriminación, todavía no existen estudios que cuantifiquen sus problemas de inserción social y laboral.

Destaca entre estos colectivos, por su creciente afluencia, el caso de los trabajadores extranjeros, que requiere un enfoque preventivo, con el objetivo de evitar desde el principio la aparición de problemas de marginación social, para lo cual se tendrá en cuenta la experiencia de las dificultades atravesadas por nuestros emigrantes y los resultados de los modelos de integración aplicados por otros países de la UE.

Objetivos:

- Fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Promover la inserción laboral de los discapacitados.
- Promover la integración laboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión.

Ejes prioritarios:

- Eje 4. - Desarrollo de los Recursos Humanos Empleabilidad e Igualdad de Oportunidades (Participación de la mujer en el mercado de trabajo, Refuerzo de la educación técnico-profesional e Integración de las personas con especiales dificultades).
- Eje 5. - Desarrollo local y urbano
- Eje 9. - Asistencia técnica.

El montante de recursos FSE que se aplicarán a través de este P.O. asciende a 76,899 millones de euros.

— *Programa Operativo plurirregional del IFOP 2000-2006*

Se trata de un Programa con las siguientes características:

- La estrategia ha sido definida a nivel del Estado español (Objetivo 1 y resto del territorio).  
Asimismo, la articulación de esta estrategia (Ejes prioritarios) ha sido definida a nivel de Estado por la Conferencia Sectorial de Pesca.  
La mayoría de la gestión de las ayudas programadas corresponde a las comunidades autónomas. La gestión correspondiente a los organismos de la Administración General del Estado ha sido definida también por la Conferencia Sectorial.
- La única fuente financiera comunitaria del Programa es el IFOP.  
La dotación del IFOP para el período 2000-2006 ha sido repartida entre los distintos órganos que intervienen en la gestión por la Conferencia Sectorial.
- Las Comunidades Autónomas han construido sus programas regionales dentro de este marco (estrategia, ejes prioritarios y dotación financiera) con absoluta libertad, exigiéndose únicamente una colaboración previamente fijada para el cumplimiento de los compromisos del Estado en relación con los objetivos de reducción de la capacidad de pesca.

La Administración General del Estado, en base a la información suministrada por los Programas regionales y por las expectativas de actuación de sus propios órganos, que participan en la gestión de las ayudas, confeccionó el programa operativo que se presentó a la Comisión.

Los objetivos generales del Programa son:

- Conseguir un equilibrio en la explotación de los recursos pesqueros.
- Incrementar la competitividad de las empresas del sector.
- Mejorar el abastecimiento del mercado y la calidad de los productos.
- Evitar problemas de declive económico-social por causa de la reestructuración.

El Programa Operativo será gestionado en estrecha concertación entre las comunidades autónomas y otros organismos encargados de la gestión de las ayudas con la Autoridad de Gestión, que ostenta un órgano de la Administración General del Estado, que es asimismo Autoridad pagadora.

La integración del medio ambiente en las acciones del IFOP forma parte de las medidas horizontales del programa.

El total de recursos del IFOP a aplicar en virtud de este P.O. asciende a 1.489 millones de euros.

— *Programa Operativo de mejora de estructuras y de los sistemas de producción agrarios en las regiones españolas Objetivo n.º 1. 2000-2006*

Se trata de un programa operativo plurirregional cofinanciado por el FEOGA-Orientación.

Es la forma de intervención más directamente orientada a favorecer la consolidación y el reforzamiento del sector agrario de las regiones Objetivo 1, en España.

Con las actuaciones que se contemplan en dicho P.O. (la mejora de la gestión de los recursos hídricos con fines agrarios, el apoyo a las inversiones en las explotaciones agrarias y la promoción de jóvenes agricultores) se trata, por un lado, de garantizar la competitividad de la agricultura gracias a la reducción de los costes de producción y la mejora de la calidad de los productos. Por otro lado, se persigue el mantenimiento de las explotaciones agrarias favoreciendo el acceso de los jóvenes a la titularidad de las mismas. Paralelamente se pretende promover la aplicación de prácticas agrícolas respetuosas del medio ambiente.

El total de recursos FEOGA-O a aplicar en virtud de este P.O. asciende a 1.489,166 millones de euros.

— *Programa plurifondo FEDER-FSE-FEOGA(0)-IFOP de Asistencia Técnica 2000-2006*

El Programa plurifondo de asistencia técnica tiene por objetivo la ejecución de una parte de las acciones que contempla el Eje 9, entre las que cabe mencionar la preparación, el acompañamiento, la gestión, la evaluación, el control, la organización y tareas específicas que están incluidas en la responsabilidad de la estructura que asume el acompañamiento global del MCA, así como la cofinanciación de las actividades de la Red de Autoridades Ambientales.

El Programa prevé igualmente la creación y funcionamiento de instrumentos eficaces y tecnológicamente adecuados de recogida y tratamiento de la información necesaria para los fines anteriormente indicados.

Los P.O. Plurirregionales que no contemplen expresamente Asistencia técnica podrán recurrir a los recursos financieros previstos en este P.O. a los fines anteriormente mencionados.

## 2.2. LA PROGRAMACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS A LAS REGIONES BENEFICIARIAS DEL OBJETIVO N.º 2

### A) *Delimitación de las zonas españolas elegibles a título del Objetivo n.º 2 para el período 2000-2006*

El 14 de septiembre de 1999, el Gobierno de España, mediante carta de su Embajador Representante Permanente ante la Unión Europea, presentó su propuesta de zonas beneficiables por el Objetivo n.º 2 para el periodo 2000-2006. La población española total correspondiente al conjunto de las zonas propuestas ascendía a 8.808.858 habitantes situándose así dentro del límite de población española beneficiable por dicho Objetivo que le había sido comunicado por la Comisión el 1 de julio de dicho año.

Tras un periodo de reflexión conjunta con las autoridades competentes de la Comisión, en el cual se analizó con profundidad la coherencia de la propuesta con lo dispuesto en la reglamentación comunitaria, y después de algunos pequeños ajustes acordados entre las partes que no afectaban cualitativamente al contenido de la propuesta, la Comisión de la UE estableció por Decisión de 14.3.2000 la lista de las zonas correspondientes al Objetivo n.º 2 de los Fondos Estructurales para el periodo 2000-2006 en España. En conjunto, la población beneficiable asciende a 8.808.149 habitantes.

La delimitación de las zonas beneficiables en las distintas Comunidades Autónomas ha sido establecida a partir de la aplicación de los diferentes criterios al respecto establecidos en el artículo 4 del Reglamento 1260/1999. Criterios de delimitación que se refieren a los distintos tipos de problemáticas estructurales cuyas características justifican la inclusión de un determinado territorio en el Objetivo n.º 2 a efectos de poder beneficiarse de los Fondos Estructurales dirigidos a facilitar la reconversión económica y social del mencionado territorio.

Desde esa perspectiva, las zonas beneficiables se encuentran localizadas en las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco. La distribución de la población total elegible entre estas siete regiones se recoge en el cuadro 2.17.

#### *Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma de Aragón*

La población de las zonas plenamente beneficiables de Aragón asciende a 988.370 habitantes que equivale al 83,2% del total de la Comunidad Autónoma.

En esta Comunidad se distinguen dos tipos de zonas Objetivo n.º 2. Por un lado están las correspondientes a las provincias de Teruel y Huesca cuya totalidad del territorio es beneficiable por el Objetivo n.º 2.

El territorio Objetivo n.º 2 de Teruel tiene una población de 138.211 habitantes localizados en 236 municipios. Se puede caracterizar como un territorio predominantemente rural en el que el empleo agrario representaba en 1997 el 17,47% del total. Los problemas estructurales de su agricultura y el escaso desarrollo de sus sectores industrial y de servicios se manifiestan en una considerable tasa de paro (un 12,76% de media de los años 95-96-97) y en una pérdida de población (un 7% entre 1985-199). Su escasa densidad de población constituye asimismo un considerable factor de estrangulamiento para su potencial de desarrollo. Similares características presenta la zona de Huesca (con una

densidad de población de 13,23 habitantes por km<sup>2</sup>), con un empleo agrario que supone el 18,3% del total de la ocupación, una tasa de paro del 11,1% y con pérdida absoluta de población entre 1985 y 1996. La población total beneficiable es de 206.916 habitantes localizados en 202 municipios (con una población media, por lo tanto, de 1.024 habitantes por municipio).

CUADRO 2.17

*Zonas españolas elegibles por el objetivo n.º 2 (2000-2006)*

CCAA	Población elegible (miles de habitantes)	% sobre total de CCAA/Provincia	N.º de municipios
Aragón	988,370	83,23	711
Huesca	206,916	100,00	202
Teruel	138,211	100,00	236
Zaragoza	643,243	76,36	273
Baleares	281,883	37,07	53
Cataluña	3.973,786	65,25	855
Barcelona	2.880,039	62,23	308
Gerona	362,050	68,23	169
Lérida	157,021	44,05	195
Tarragona	574,676	100,00	183
Madrid	1.237,169	24,63	85
Navarra	274,667	52,76	266
País Vasco	1.913,929	91,22	250
Alava	219,235	77,79	51
Guipuzcoa	621,933	91,97	88
Vizcaya	1.072,761	94,10	111
La Rioja	138,325	52,21	174
<b>Total</b>	<b>8.808,129</b>	<b>55,24</b>	<b>2.394</b>

Las zonas beneficiables de la provincia de Zaragoza son de dos tipos. Por una parte, está una zona predominantemente rural (con una población de 200.810 habitantes en 255 municipios), de escasa densidad de población y con un alto peso de la actividad agraria. Por otra, la constituida por 17 municipios (más 10 distritos de Zaragoza capital) de carácter predominantemente industrial en la cual se localiza aproximadamente el 85% de los empleos industriales aragoneses y genera algo más del 80% del producto industrial del conjunto de la Comunidad Autónoma. Esta zona en la que habitan 442.433 habitantes, el empleo industrial representa más del 40% de la ocupación total.

El predominio de sectores tradicionales y las dificultades para su reestructuración tecnológica-productiva y reconversión se manifiesta, entre otros aspectos, en la considerablemente alta tasa de paro que ha venido soportando la zona (superiores al 17% como media en los años 1995-1996-1997 tomados como referencia para su selección como zona beneficiable).

En Aragón, las zonas elegibles a efectos de ayudas transitorias corresponden a dos distritos de Zaragoza-capital con una población de 138.667 habitantes.

*Zonas beneficiables de las Islas Baleares*

En la Comunidad Autónoma de Baleares, la población beneficiable por Objetivo n.º 2 asciende a 281.883 habitantes que representan el 37,07% de la población de las islas. Dicha población, que se reparte entre 53 municipios, se distribuye dos tipos de zonas.

Por una parte, está la zona «Comarca de Es Raiguer» con 47.949 habitantes localizados en 10 municipios. Esa zona, que era la beneficiable por el anterior Objetivo n.º 2 en el periodo de programación de 1994-1999, es de carácter predominantemente industrial (un 75% del empleo total), en la que las industrias de la piel y el calzado absorben una parte sustancial del total de la actividad. La situación de declive de estas industrias, que empezó a manifestarse en la segunda mitad de los 80, ha supuesto unas pérdidas de empleo en estos sectores del 41,2% entre 1987 y 1999 y elevaron la tasa de paro hasta un 25,4% (como media del trienio 1995-96-97).

Por otro lado, están las zonas de las islas caracterizadas bien por un predominio de actividades agrarias en regresión, bien por una total dependencia del sector turístico, de demanda muy estacional y generador, por lo tanto, de un desempleo considerablemente elevado en términos generales y muy concentrado estacionalmente (las tasas de paro alcanzaron un 17,85%, como media del trienio 1995-96-97 en la zona elegible de la Sierra Tramontana en la isla de Mallorca, del 14,6% en Menorca, el 15,7% en Ibiza (excluyendo la capital que no es zona beneficiable), y del 12,8% en la de Formentera).

La población beneficiable en concepto de ayudas transitorias asciende a 87.320 habitantes correspondientes a cinco municipios que resultaron beneficiables en el periodo 1994-1999 a título del Objetivo n.º 5b (incluyendo Ibiza-capital).

*Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma de Cataluña*

La población total beneficiables por Objetivo n.º 2 en Cataluña asciende a 3.973.786 habitantes, lo que representa el 65,2% del total de esta Comunidad Autónoma.

En dicha Comunidad Autónoma se pueden diferenciar, asimismo, dos categorías de zonas beneficiables que se distinguen en función de dos tipos de problemáticas socioeconómicas diferentes en sus rasgos globales.

De una parte están las zonas enclavadas en las NUT III de Gerona, Tarragona y Lérida y, por otra, la zona correspondiente a la de Barcelona.

Las tres primeras corresponden a zonas seleccionadas en virtud de los criterios establecidos en el párrafo 6 del artículo 4 del Reglamento 1260/1999, es decir, de regiones con una problemática socioeconómica en la que se combina un fuerte componente del sector primario con unas características de sus tejidos socioeconómicos que se manifiestan en elevadas tasas de desempleo. Así, la zona elegible de la NUT III de Lérida (con una población beneficiable de 157.021 habitantes en 195 municipios, aparte de Lérida capital de la cual solo se incluyen determinadas secciones censales donde se ubican centros universitarios y de investigación) presenta un porcentaje de empleo agrario sobre empleo total que casi cuadruplica la media comunitaria y una densidad de población de 14,2 habitantes por km<sup>2</sup>. Su problemática socioeconómica se refleja, entre otros aspectos, en una pérdida absoluta de población si se toma como referencia la de 1985 y una tasa de paro muy considerable para una zona que es eminentemente rural. Características similares, aún con una composición de su tejido productivo algo menos determinada por el peso del sector primario, presentan las zonas de Tarragona (un empleo agrario que representa 2,1 veces la media comunitaria de la ocupación total y una tasa de paro del 14,7% como media en el trienio

considerado a efectos elegibilidad) y Gerona (con un empleo agrario también significativamente superior a la media comunitaria y una tasa de desempleo del 12,6% para el periodo de referencia). Las poblaciones elegibles en las zonas beneficiables de las mencionadas NUT III representan, respectivamente, el 44%, 100% y 68,2% del total de las mismas.

La zona beneficiable de la NUT III de Barcelona presenta unas características socioeconómicas claramente distintas como se desprende de que haya resultado elegible en virtud de los criterios del párrafo 5 del artículo 4 del Reglamento 1260/1999. En efecto, se trata de una zona claramente caracterizada por una problemática socioeconómica derivada de su naturaleza industrial (el empleo industrial sobre el total de ocupación en la provincia es 1,5 veces superior a la media europea). Así, la zona beneficiable cubre toda la NUT III (a excepción de los distritos y secciones censales más claramente residenciales de Barcelona capital y de los municipios de Santa Coloma de Gramanet, Badalona y L'Hospitalet de Llobregat) con un total de 2.880.039 habitantes y 308 municipios. En esta zona se ubica aproximadamente el 80% de la ocupación industrial de esta Comunidad Autónoma. Los problemas derivados del proceso de declive y reestructuración industrial de esta zona se iniciaron en los años 80. A pesar del ya considerable grado de diversificación industrial existente (con una presencia importante de las actividades correspondientes a las ramas de Material de Transporte, Material Eléctrico, Maquinaria, Químico y Textil) y del notable comportamiento de algunas de esas ramas en los últimos años, dichos problemas han repercutido en unas elevadas tasas de paro (un 20,7% de media en el trienio 1995-1996-1997 tomado como referencia para la selección de zonas) y una pérdida de empleo industrial del 2,9% en media anual entre 1985 y 1995.

La zona beneficiable en virtud de ayudas transitorias acoge a una población de 621.271 habitantes y se corresponde con aquellas secciones censales de los municipios de Badalona, Santa Coloma de Gramanet, L'Hospitalet de Llobregat y Barcelona-capital que, estando incluidas en el Objetivo n.º 2 en el periodo 1994-1999, no han sido propuestas para el presente periodo toda vez que ante la obligación de reducir el techo de población elegible se ha optado por prescindir de aquellas que comparativamente tienen una menor presencia de actividad económica.

### *Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma de Madrid*

La población beneficiable por Objetivo n.º 2 en esta Comunidad Autónoma se concentra en 85 municipios en los que habitan a 1.237.169 personas, lo que representa el 24,6% de la población total de la misma.

En esta Comunidad Autónoma pueden distinguirse tres categorías o tipos de zonas beneficiables en función de sus correspondientes problemáticas. Un primer tipo son las zonas de naturaleza predominantemente rural con una población de 144.669 habitantes localizada en 18 municipios pertenecientes a las comarcas de Lozoya-Somosierra, Campiña-Occidental y Las Vegas-Occidental. Su escasa densidad de población (25,69 y 99 habitantes por km<sup>2</sup>, respectivamente), la naturaleza poco competitiva de las producciones de su sector primario (de gran importancia en la zona) y la escasa presencia de la actividad industrial y de servicios avanzados generan una serie de problemas socioeconómicos importantes que se manifiestan, entre otros aspectos, en unas elevadas tasas de paro.

El segundo tipo de zona y en el que se concentra la mayor parte (1.088.870 habitantes) de la población beneficiable de la Comunidad Autónoma, tiene un perfil significativamente industrial (en el conjunto de los 18 municipios situados fundamente al sur y este

de Madrid que componen este tipo de zona el empleo industrial representa el 33,5% del empleo total). La sobreespecialización en sectores productivos maduros, la abundancia de pequeñas empresas con redes tecnológicas insuficientes y escasa capacidad de autofinanciación, la escasez de actividades terciarias y de servicios a las empresas, vienen repercutiendo en unos elevados niveles de desempleo (un 21,7% en los años tomados como referencia para aplicar los criterios de selección de las zonas). Por último, dada la importancia que para el impulso del desarrollo y la innovación tecnológica en que debe apoyarse la modernización y reestructuración productiva que precisa la región, existe un tercer tipo de zona donde se ubican los principales centros investigadores existentes en la misma.

El cambio en el mapa de zonas elegibles por razones de limitación del techo de población en el nuevo Objetivo n.º 2 con respecto a los antiguos Objetivos n.º 2 y 5b y la necesidad de concentrar los recursos en las más necesitadas, ha supuesto que en el periodo 2000-2006 vaya a quedar un conjunto considerable de territorios en situación de «phasing-out». En dichos territorios habitan 348.516 habitantes de los cuales 221.112 corresponden a distritos (los de menor presencia de actividades económicas) de municipios incluidos durante el periodo 1994-1999 en el antiguo Objetivo n.º 2 y 127.404 a municipios incluidos en el antiguo Objetivo 5b.

#### *Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma de Navarra*

La población beneficiable de Navarra asciende a 274.667 habitantes (un 52,7% del total de la región). Dicha población se distribuye en dos tipos de zonas diferenciadas. Por una parte, la correspondiente a 97 municipios (con una población de 187.752 habitantes) con un tejido productivo caracterizado por una fuerte presencia de actividades industriales. La fuerte polarización en aquellos subsectores de producciones metálicas, material de transporte y alimentación y bebidas, que han experimentado importantes problemas en la pasada década, y la fuerte presencia de la pequeña industria con dificultades de adaptación condujeron a pérdidas significativas de empleo en esta zona (un 3,7% de media anual entre 1991 y 1996) y elevaron significativamente la tasa de paro (hasta un 11,5% en el trienio 1995-1996-1997) en una región que tradicionalmente registraba altos niveles de ocupación.

La zona beneficiable de Navarra está también compuesta por un conjunto de 169 municipios que presentan un perfil predominantemente rural, en los que habitan 91.915 habitantes. La problemática del sector primario y transformador y las dificultades derivadas de su baja densidad de población (13 habitantes por Km<sup>2</sup>), dificultan el mantenimiento de su población y exigen un reforzamiento de una política integral de desarrollo rural. Las necesidades de ajuste a los techos de población marcados para el nuevo Objetivo n.º 2 y la reconsideración del mapa de elegibilidad ha determinado que siete municipios (entre los que se incluyen determinados distritos de Pamplona) antes incluidos en los Objetivos 2 ó 5b queden en una situación de phasing-out (población total que habita en la zona acogida a ese régimen asciende a 121.763 habitantes).

#### *Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma del País Vasco*

La zona total elegible en el País Vasco tiene una población de 1.913.949 habitantes (un 91,2% de la total de esta Comunidad). En el caso del País Vasco el 96% de la población beneficiable se ubica en zonas con una estructura productiva en la que el sector industrial es muy importante. Así, en las zonas de estas características de las NUTIII de

Vizcaya, Guipúzcoa y Alava el sector industrial emplea al 37,6%, 44,2% y 42,7%, respectivamente, de la ocupación total. A pesar de la significativa reconversión productiva experimentada a lo largo de los 90, la todavía predominante especialización en sectores maduros y la problemática asociada a una estructura productiva atomizada, a una débil presencia del sector de servicios avanzados, etc. generó una evolución marcada por las fuertes pérdidas de empleo y unas altas tasas de paro (del 16,3%, 19% y 24%) en Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente, en el trienio 1995-1996-1997 tomado como referencia para la aplicación de los criterios de elegibilidad.

Las zonas de carácter más marcadamente rural se caracterizan por una combinación de un importante peso de un sector primario de tipo tradicional (un 24,4%, 13,8% y un 14,5% de la ocupación total en las NUTs de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, respectivamente), unas bajas densidades de población e, incluso, en Guipúzcoa y Vizcaya, por pérdidas absolutas de población.

La población beneficiable en virtud del régimen de ayudas transitorias asciende a 184.106 habitantes y corresponden a la que habita en aquellos distritos de las ciudades de Vitoria, San Sebastián y Bilbao con un menor peso comparativo de actividades económicas.

#### *Zonas beneficiables de la Comunidad Autónoma de La Rioja*

El 52,21% de la población de La Rioja pertenece a las zonas beneficiables por el nuevo Objetivo n.º 2 en el periodo 2000-2006. La selección de las zonas se ha realizado atendiendo a dos problemáticas socioeconómicas claramente diferenciadas. Por un lado, la correspondiente a los distritos de las dos ciudades (Logroño y Calahorra) en las que se concentra una parte determinante de la actividad industrial de la región (el empleo industrial representa en dichas zonas el 31,6% de la ocupación total), en las que las pérdidas de empleos en este sector han sido más marcadas (un 2,1 en media anual entre 1991 y 1998) y en las que las tasas de paro vienen siendo excepcionalmente altas (un 13,8% en el trienio 1995-1996-1997) para los niveles que tradicionalmente ofrecía la región.

Por otra parte, la zona que se deriva de la aplicación de los criterios de selección correspondientes al apartado 6 del artículo 4 del Reglamento 1260/1999. En esta zona habitan 122.174 habitantes en 172 municipios. Se trata de un territorio de baja densidad de población (25,1 habitantes por km<sup>2</sup>). Las dificultades con que se ha venido encontrando el desarrollo y modernización de su sector primario y los obstáculos para una mayor diversificación productiva condujeron a una notable elevación de la tasa de paro (un 15,6% para el conjunto de la zona en el trienio 1995-1996-1997) acompañada de una pérdida de población del 5,5% entre 1985 y 1998. Las zonas en régimen de ayuda transitoria corresponden a algunas secciones censales de aquellos distritos de Logroño y Calahorra que, comparativamente con los incluidos en el nuevo Objetivo 2, acogen una menor presencia de actividad económica.

#### *B) Relevancia financiera de los FF.EE. en el Objetivo 2*

Los recursos a percibir en virtud del Objetivo n.º 2 van a representar entre los años 2000 y 2006 el 5,88% del total de FFEE asignados indicativamente a España para dicho periodo.

Esos recursos ascienden a 2.651 Meuros de 1999 (2.872 Meuros y 477.832 millones de pesetas en valores corrientes según la transformación realizada al efecto por los servicios de la Comisión europea).

La distribución de esta ayuda comunitaria entre las siete regiones con territorios elegibles a título del Objetivo n.º 2 se hizo aplicando lo acordado en el Consejo de Berlín en marzo de 1999 para la distribución de estos recursos entre Estados miembros, es decir, se realizó un reparto proporcional al montante de población beneficiaria en cada Comunidad Autónoma. El resultado de este reparto se recoge en el cuadro 2.18.

CUADRO 2.18

*Distribución Regional de los Fondos Estructurales Objetivo 2 (2000-2006). (Meuros corrientes incluida la reserva de eficacia)*

Comunidades Autónomas	Ayuda permanente	Ayuda transitoria	Total
Aragón	310,12	9,49	319,61
Baleares	88,45	5,82	94,27
Cataluña	1.246,84	42,33	1.289,17
Madrid	388,34	23,29	411,63
Navarra	86,24	8,07	94,31
La Rioja	43,39	1,12	44,51
País Vasco	600,62	12,88	613,50
<b>Total</b>	<b>2.764,00</b>	<b>103,00</b>	<b>2.867,00</b>

### C) Las fases de la programación: concreción temporal y contenido

El proceso de programación de los recursos a aplicar en las regiones Objetivo n.º 2 ha tenido varias fases temporales, materializadas en distintos documentos de programación, que se ha prolongado a lo largo de los años 2000 y 2001.

La secuencia ha sido la siguiente:

- 14 de Septiembre de 1999, presentación a la Comisión de la propuesta de las autoridades españolas de zonas beneficiables por el Objetivo n.º 2 en el periodo 2000-2006.
- 14 de marzo de 2000, Decisión de la Comisión relativa a la lista de zonas Objetivo n.º 2 de los FFEE para el periodo 2000-2006 en España.
- 28 de Abril de 2000, presentación por parte de las autoridades españolas del Plan de Reconversión 2000-2006 y de los siete Programas Operativos.
- Mayo de 2000, propuesta de la Comisión de convertir los Programas Operativos presentados en abril en DOCUPs. Acuerdo final en este sentido con las autoridades españolas.
- Febrero-Marzo de 2001, adopción por la Comisión de las sucesivas Decisiones por la que se aprueban los DOCUPs para cada una de las regiones con zonas asistidas a título del Objetivo n.º 2.
- Abril-Julio de 2001, elaboración y aprobación por los respectivos Comités de Seguimiento de los Complementos de Programa correspondientes a cada DOCUP.

El DOCUP, Documento Unico de Programación, constituye una fórmula de programación alternativa y simplificada en relación con los Programas Operativos. Se trata de agrupar en un único documento los elementos contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo, y están regulados en el artículo 19 del Reglamento (CE) 1260/1999 del

Consejo de 21 de junio, por el que se establecen disposiciones generales sobre los FF.EE. para el periodo 2000-2006.

D) *Prioridades de intervención de los FF.EE.: problemática socioeconómica y estrategia de desarrollo en las regiones con zonas Objetivo n.º 2*

d.1) *Identificación de las debilidades y las fortalezas*

A pesar de las especificidades de cada Comunidad Autónoma, existe un importante conjunto de rasgos comunes que permite una aproximación de conjunto a sus principales fortalezas y debilidades. A partir de esa aproximación puede establecerse un conjunto de grandes objetivos, ejes estratégicos de intervención y ámbitos concretos de actuación de alcance e interés general para el conjunto de las zonas españolas Objetivo n.º 2.

La revolución tecnológica y la integración de los mercados están acompañadas por una movilidad creciente del capital y de la fuerza de trabajo, que genera inestabilidad en las estructuras económicas de muchas regiones y zonas, a la vez que nuevas oportunidades para las zonas más desfavorecidas. Enfrentados a esta competencia, los gobiernos nacionales y regionales se han movilizado con el fin de animar la inversión endógena y atraer inversión exterior a sus territorios. Muchas regiones y zonas compiten por desarrollar sus potencialidades que permitan atraer nuevas localizaciones, produciéndose un efecto en cascada que alcanza a la práctica totalidad de ellas. La creación de ventajas competitivas basadas en las diferencias en la oferta de fuerza de trabajo, incentivos a la inversión, especialización productiva, capacidad de incorporación y generación de innovación tecnológica, calidad de vida, cohesión social, infraestructuras, etc., incrementan su importancia.

Por tanto, la capacidad de las regiones y zonas para construir bases susceptibles de aprovechar las tendencias del entorno es fundamental.

Es precisamente a la luz de las tendencias operantes en el referido entorno externo donde cobran especial valor las fortalezas y debilidades de los sistemas socioeconómicos y los modelos territoriales de cada región o zona y en el marco del cual debe actuarse para valorizar las primeras y superar las segundas.

El esquema adjunto refleja la forma muy sintética y en absoluto exhaustiva las correspondientes a las que se pueden considerar comunes, aunque con diferente intensidad y manifestaciones concretas, para el conjunto de las zonas Objetivo n.º 2.

Como puede apreciarse, se han concretado en tres ámbitos:

Desarrollo, organización y estructuras productivas, tecnológicas y comerciales.

Recursos Humanos y Mercado de Trabajo.

Estructuras Territoriales y dotaciones básicas.

Las debilidades o déficits correspondientes a cada uno de esos ámbitos se pueden sintetizar de la forma reflejada en el gráfico de zonas españolas del Objetivo n.º 2

d.2) *Coherencia interna entre la estrategia y objetivos seleccionados con la problemática de las zonas y con las estrategias en materia de recursos humanos y desarrollo rural*

El apartado 2 del artículo 41 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones sobre los Fondos Estructurales Europeos establece, entre otros aspectos, que a la vista de los criterios indicados en la letra

*Zonas españolas del Objetivo n.º 2  
Síntesis de fortalezas y debilidades desde una perspectiva de conjunto*

Debilidades	Fortalezas
<b>Desarrollo y organización productiva, tecnológica y comercial</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sobreespecialización en sectores maduros, de bajo valor añadido e intensidad tecnológica</li> <li>- Insuficiente desarrollo de servicios avanzados a las empresas y predominio de los de bajos o medios niveles de productividad</li> <li>- Escaso desarrollo de la sociedad de la información</li> <li>- Fuertes deficiencias en la articulación del sistema de ciencia-tecnología con la innovación empresarial</li> <li>- Insuficiente capital organizativo empresarial y predominio de dimensiones poco eficientes</li> <li>- Insuficiente grado de internacionalización</li> <li>- Insuficiente aprovechamiento de ventajas comparativas del sector primario</li> <li>- Zonas rurales con explotaciones de bajo rendimiento y escaso potencial competitivo</li> <li>- Excesivo peso del comercio tradicional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ventajas de economías de aglomeración en importantes zonas industriales</li> <li>- Centros de consumo importantes</li> <li>- Mejora de entorno tecnológico-financiero para las PYMES en los últimos años</li> <li>- Fuerte capacidad de atracción de inversión extranjera</li> <li>- Creciente penetración de tecnologías de la información</li> <li>- Creciente grado de apertura exterior</li> <li>- Potencial exportador de sectores no tradicionales</li> <li>- Fuerte difusión territorial de la industria agroalimentaria</li> <li>- Fuerte potencial de agricultura ecológica y de aprovechamiento de recursos forestales</li> <li>- Fuerte potencial turístico en zonas rurales</li> </ul>
<b>Recursos humanos y Mercado de trabajo</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajas tasas de actividad, ocupación y altas tasas de desempleo</li> <li>- Elevada segmentación espacial del mercado de trabajo</li> <li>- Fuerte segmentación del mercado de trabajo por edades y género y escasa movilidad del trabajo</li> <li>- Baja cualificación relativa de significativos contingentes de la fuerza de trabajo y fuerte precariedad en el empleo</li> <li>- Insuficiente incorporación a los procesos de innovación tecnológica</li> <li>- Insuficiencias en los sistemas de formación profesional para su articulación con necesidades del sistema productivo</li> <li>- Escasa incorporación a la sociedad de la información</li> <li>- Pirámides de población recesivas en numerosas zonas rurales</li> <li>- Insuficiencia de mano de obra para determinadas actividades y empleo del sector primario y secundario</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adecuado equilibrio entre cualificación de la fuerza de trabajo y costes laborales</li> <li>- Población joven y altas tasas de escolarización en enseñanza secundaria y superior</li> <li>- Incremento rápido del personal empleado en actividades de I+D</li> <li>- Reforzamiento de las políticas activas de empleo</li> <li>- Creciente capacitación empresarial</li> <li>- Creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo</li> <li>- Fuerte motivación en incorporación a la sociedad de la información</li> </ul>
<b>Estructuras territoriales, dotaciones básicas y medio ambiente</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desequilibrios espaciales en sistemas de asentamientos</li> <li>- Estrangulamiento sistema transportes en importantes áreas industriales-urbanas</li> <li>- Baja calidad ambiental en importantes zonas industriales</li> <li>- Insuficiente articulación de numerosas zonas rurales con redes de transporte</li> <li>- Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales en zonas rurales</li> <li>- Riesgos ambientales en zonas rurales con potencial de desarrollo</li> <li>- Insuficiencias del sistema de distribución energético</li> <li>- Insuficientes dotaciones de servicios y equipamientos sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Importantes avances en la articulación territorial de zonas estratégicas</li> <li>- Creciente preocupación social e intervención de los poderes públicos para garantizar un desarrollo sostenible</li> <li>- Abundantes recursos naturales y medioambientales en importantes zonas rurales</li> <li>- Esfuerzo público mantenido en dotación de infraestructuras y equipamiento</li> <li>- Oportunidades de aprovechamiento de importante patrimonio histórico-artístico</li> <li>- Fuerte potencial recreativo y medioambiental en zonas rurales</li> <li>- Elevado potencial de ahorro en inputs energéticos</li> </ul>

a) del apartado 2 del artículo 40, se valorarán, de cara a la preparación de las intervenciones de los Fondos, la coherencia de la estrategia y de los objetivos seleccionados con las características de las regiones o zonas en cuestión.

A efectos de facilitar la valoración de lo que se puede denominar la coherencia interna de la estrategia de programación contenida en cada DOCUP, se ha realizado un tratamiento específico de esta cuestión en todos aquellos casos en que la amplitud y complejidad, tanto del diagnóstico sobre las debilidades y fortalezas de la región, como de los objetivos y estrategias definidas, dificultan especialmente la visibilidad inmediata de dicha coherencia y, por lo tanto, la valoración de la misma a efectos de considerar la pertinencia de los objetivos y prioridades definidos para las correspondientes zonas.

Como resulta lógico, y así se expresa en el mencionado apartado 2 del artículo 41 del Reglamento CE 1260/99 del Consejo, la valoración de la coherencia interna exige analizar la adecuación de los objetivos y prioridades de intervención propuestos para resolver aquellos problemas socioeconómicos de las zonas con las problemáticas que han justificado su inclusión en el Objetivo n.º 2. Ello significa, por lo tanto, analizar su adecuación para superar sus principales debilidades estructurales.

En el epígrafe anterior se identificaban las principales debilidades o problemas estructurales de carácter socioeconómico que pueden considerarse comunes a la mayor parte de las zonas del Objetivo n.º 2. Debilidades o problemas estructurales comunes que se han identificado a partir del análisis de sus características socioeconómicas realizado en los correspondientes de los DOCUPS.

Desde esta perspectiva, los cuadros adjuntos permiten visualizar de manera muy gráfica la adecuación entre las problemáticas socioeconómicas o debilidades identificadas y los objetivos y ejes prioritarios de intervención y los principales ámbitos de actuación establecidos con carácter general.

Dichos cuadros permiten por sí mismos establecer una valoración de dicha adecuación o coherencia entre unos y otros en tanto que:

- en ellos pueden apreciarse las estrechas relaciones y correspondencias entre cada una de las problemáticas o debilidades identificadas y los grandes objetivos y ejes de intervención prioritarios definidos.
- en ellos se puede apreciar, asimismo, las complementariedades o sinergias existentes entre los diferentes ámbitos de actuación para contribuir a la consecución de los objetivos definidos y a la superación de las principales debilidades estructurales existentes en las zonas.

Otro aspecto que debe considerarse en relación con lo que puede denominarse coherencia interna es su compatibilidad y adecuación con los objetivos y prioridades de desarrollo y reconversión sostenible de zonas rurales y de desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sistemas de educación y formación (artículo 16.b del Reglamento 1260/1999) y de la estrategia nacional de empleo.

Ello significa considerar dicha adecuación con relación a las finalidades y prioridades establecidas en la programación del Objetivo n.º 3 así como de los Programas de Desarrollo Regional financiados por el FEOGA-Garantía fuera de regiones incluidas en el Objetivo n.º 1. En una aproximación general puede apreciarse como los objetivos y ejes prioritarios de intervención, así como los ámbitos de actuación concretos identificados en el Plan resultan coherentes y complementarios con las finalidades últimas y actuaciones prioritarias contempladas en los Programas que gozan de la financiación del FEOGA sección Garan-

tía, así como con los de la programación correspondiente al Objetivo n.º 3 fuera de regiones Objetivo n.º 1. En este último aspecto, únicamente en cuatro de los ámbitos de actuación identificados en este Plan (1.7 «Reforzamiento de la capacidad empresarial», 1.8 «Reforzamiento de la estabilidad y la adaptabilidad en el empleo», 3.1 «Reforzamiento del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología» y 5.11 «Apoyo a las iniciativas locales de generación de empleo») va a participar el FSE. Ámbitos de actuación plenamente compatibles y complementarios con las finalidades y prioridades de intervención de dicho Fondo en el Objetivo n.º 3 y de la estrategia nacional de empleo.

Este análisis de coherencia pone en relación las debilidades explicitadas en los ámbitos de Estructura Territorial, dotaciones básicas y medio ambiente, Desarrollo y organización productiva, tecnológica y comercial, y Recursos humanos y mercado de trabajo a través de su correspondencia con los Ejes prioritarios y Medidas o ámbitos preferentes de actuación seleccionados.

Hay que tener en cuenta que los ejes prioritarios de intervención de los Fondos y su desarrollo en medidas establecidos en los distintos DOCUPs son los mismos, con sus particularidades correspondiente identificadas en cada uno de ellos.

Los ejes prioritarios de intervención y los ámbitos de actuación específicos explicitados para cada zona Objetivo n.º 2 en los correspondientes DOCUPs resultan enmarcables en las prioridades y objetivos estratégicos establecidos con carácter general, como no podía resultar de otra forma si se tiene presente que, como se reflejaba en el cuadro anterior, comparten también una amplia serie de rasgos comunes en relación a su problemática socioeconómica, fortalezas, debilidades, etc.

Dichos ejes prioritarios y medidas son los siguientes:

#### *Eje 1. Mejora de la competitividad y el empleo y desarrollo del tejido productivo*

- Medida 1.1. Apoyo a las empresas industriales, artesanales, comerciales y de servicios.
- Medida 1.2. Provisión, recuperación y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas.
- Medida 1.3. Apoyo a las empresas relacionadas con la economía social.
- Medida 1.4. Mejora de las condiciones de financiación de las empresas.
- Medida 1.5. Apoyo a la internacionalización y promoción exterior.
- Medida 1.6. Promoción del capital organizativo de las empresas.
- Medida 1.7. Refuerzo de la capacidad empresarial (FSE).
- Medida 1.8. Refuerzo de la estabilidad y la adaptabilidad en el empleo (FSE).

#### *Eje 2. Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos*

- Medida 2.1. Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimientos de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración de aguas.
- Medida 2.2. Gestión integral de los residuos urbanos y de los residuos industriales tratados.
- Medida 2.3. Actuaciones medioambientales en costas.
- Medida 2.4. Protección y regeneración del entorno natural.
- Medida 2.5. Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- Medida 2.6. Recuperación de espacios degradados (cuando no sea posible la aplicación del principio de quien contamina paga.)

#### *Eje 3. Sociedad del conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la información)*

- Medida 3.1. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología (FSE).
- Medida 3.2. Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.

- Medida 3.3. Equipamiento científico-tecnológico.  
 Medida 3.4. Transferencia y difusión tecnológica.  
 Medida 3.5. Centros públicos de investigación y centros tecnológicos.  
 Medida 3.6. Sociedad de la información.

#### Eje 4. *Desarrollo de redes de comunicación y energía*

- Medida 4.1. Carreteras y autovías.  
 Medida 4.2. Ferrocarriles y metro.  
 Medida 4.3. Puertos.  
 Medida 4.4. Sistemas de transportes multimodales y centros de transporte.  
 Medida 4.5. Redes de distribución de energía.  
 Medida 4.6. Energías renovables y eficiencia y ahorro energético, excepto las actuaciones contempladas en la medida 4.7.  
 Medida 4.7. Ayudas a la eficiencia y ahorro energético.

#### Eje 5. *Desarrollo local y urbano*

- Medida 5.1. Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas.  
 Medida 5.2. Mejora de los sistemas de transporte urbanos.  
 Medida 5.3. Infraestructura y equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano.  
 Medida 5.4. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local.  
 Medida 5.5. Infraestructuras turísticas y culturales.  
 Medida 5.6. Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural.  
 Medida 5.7. Infraestructuras y equipamientos sociales.  
 Medida 5.8. Instalaciones deportivas y de ocio.  
 Medida 5.9. Centros de formación profesional y agencias de desarrollo local.  
 Medida 5.10. Apoyo a las iniciativas locales que contribuyan a la generación de empleo (FSE).

#### Eje 6. *Asistencia técnica*

*Coherencia de las estrategias relacionadas con la estructura territorial, dotaciones básicas y el medio ambiente*

Debilidades	Medidas/Ámbitos de actuación	Objetivos/Ejes prioritarios de intervención
Desequilibrios espaciales en sistemas de asentamiento	4.1 a 4.8, 5.1 a 5.10	Ejes 4 y 5
Estrangulamientos sistema transportes en áreas industriales urbanas	4.1, 4.4, 4.5, 5.2	Ejes 4 y 5
Insuficiente articulación de numerosas zonas rurales con redes de transporte nacionales y transeuropeas	4.1, 4.2, 4.5	Eje 4
Debilidad de infraestructuras y sistemas productivos locales en zonas rurales	1.1, 1.2, 1.3, 5.3, 5.5, 5.6, 5.10	Ejes 1 y 5
Baja calidad ambiental en importantes zonas industriales	2.2, 2.5, 2.6	Eje 2
Riesgos ambientales en zonas rurales con potencial de desarrollo	2.2, 2.3, 2.4, 5.3	Ejes 2 y 5
Insuficientes dotaciones de servicios y equipamientos colectivos y sociales	2.1, 5.1 a 5.4, 5.6 a 5.10	Ejes 2 y 5
Insuficiencias en el sistema de distribución energético	4.6, 4.7, 4.8	Eje 4

*Coherencia de las estrategias relacionadas con el desarrollo y organización productiva y tecnológica y comercial*

Debilidades	Medidas/Ámbitos de actuación	Objetivos/Ejes prioritarios de intervención
Sobreespecialización en sectores maduros, de bajo valor añadido y escasa intensidad tecnológica	1.1, 1.2, 1.4, 1.6, 1.7, 3.2, 3.3, 3.4, 4.8	Ejes 1, 3 y 4
Insuficiente desarrollo de servicios avanzados a las empresas	1.1, 1.2, 1.6, 3.4, 3.5	Ejes 1 y 3
Fuertes deficiencias en la articulación del sistema ciencia-tecnología con la innovación empresarial	1.6, 3.1 a 3.7	Ejes 1 y 3
Insuficiente capital organizativo empresarial y predominio de dimensiones poco eficientes	1.1, 1.2, 1.3, 1.6, 1.7, 3.4, 4.1 a 4.5	Ejes 1, 3 y 4
Escaso desarrollo de la sociedad de la información	1.6, 1.7, 1.8, 3.4, 3.6, 5.5, 5.11	Ejes 1, 3 y 5
Insuficiente grado de internacionalización	1.1, 1.5, 3.4, 3.6	Ejes 1 y 3
Insuficiente aprovechamiento de ventajas comparativas del sector primario y medioambiental de zonas rurales	1.3, 1.5, 1.8, 2.1, 2.3, 2.4, 3.2, 4.1 a 4.4, 5.5 a 5.7	Ejes 1, 2, 3, 4 y 5
Excesivo peso del comercio tradicional	1.1, 1.7	Eje 1

*Coherencia de las estrategias relacionadas con los recursos humanos y el mercado de trabajo*

Debilidades	Medidas/Ámbitos de actuación	Objetivos/Ejes prioritarios de intervención
Bajas tasas de actividad, ocupación y altas tasas de desempleo	1.1, 1.7, 1.8, 3.1, 5.5, 5.11	Ejes 1, 3 y 5
Fuerte segmentación del mercado de trabajo por edades y género	1.7, 1.8, 5.11	Ejes 1 y 5
Insuficiente incorporación a los procesos de innovación tecnológica	1.7, 1.8, 3.1, 5.10	Ejes 1, 3 y 5
Insuficiente del sistema de formación profesional para su adecuación a necesidades del aparato productivo	1.8, 5.5, 5.10	Ejes 1 y 5
Escasa incorporación a la sociedad de la información	1.7, 1.8, 3.6	Ejes 1 y 6
Pirámides de población recesivas en numerosas zonas rurales	1.1, 1.3, 5.3, 5.5 a 5.11	Ejes 1 y 5

*E) Prioridades estratégicas y esfuerzo financiero en el conjunto de las regiones Objetivo n.º 2*

Los principales objetivos asociados que conlleva cada uno de los ejes estratégicos seleccionados son los siguientes:

*1. La mejora de la competitividad, el empleo y desarrollo del tejido productivo*

La consecución de este objetivo y la prioridad otorgada al correspondiente eje de intervención constituye una condición indispensable para propiciar un desarrollo apoyado en una reconversión económica y social sostenible del espacio español y comunitario. El obje-

tivo de la competitividad expresado en términos de participación en la oferta mundial debe, además, verse complementado por la finalidad de garantizar la capacidad del volumen de recursos productivos, tecnológicos y humanos para generar flujos de producción, trabajo y renta en el futuro. Es decir, una competitividad sostenible a largo plazo.

Como es lógico, el logro de una mejora de la competitividad es complementario en estas zonas (tanto industriales como rurales) de un desarrollo y diversificación del tejido productivo y va indisolublemente unido a la creación de empleo.

El peso relativo de las ayudas comunitarias correspondientes a este Eje prioritario sobre el total de los Ejes para el conjunto de zonas Objetivo n.º 2 es del 29,08%.

## *2. La mejora del medio ambiente, del entorno natural y de los recursos hídricos*

La reconversión económica y social de las zonas del Objetivo n.º 2 debe ser «sostenible» según la normativa comunitaria, por lo cual un eje de intervención prioritario es el constituido por aquellas actuaciones dirigidas a favorecer la sostenibilidad del desarrollo como corresponde a una de las grandes prioridades comunitarias. La gestión integral de residuos, la reducción de la contaminación atmosférica, la protección y regeneración de enclaves naturales y agrarios en las zonas rurales, el uso sostenible de la biodiversidad, etc., son ámbitos de actuación estratégicos en las zonas Objetivo n.º 2, tanto desde la perspectiva del propio desarrollo sostenible, como desde su contribución a su reconversión económica. Asimismo, para alguna de esas zonas, las actuaciones en el ámbito de los recursos hídricos constituyen un ámbito esencial tanto desde el punto de vista de las potencialidades de desarrollo y reconversión de las mismas, como para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

El peso de las ayudas comunitarias de este Eje sobre el total es del 10,49%.

## *3. El pleno despliegue de la Sociedad del Conocimiento (I+D, Innovación y Sociedad de la Información.)*

Dadas las dificultades para la innovación y asimilación tecnológica común, aún con diferencias de intensidad, a las zonas Objetivo n.º 2 como consecuencia de la debilidad de sus correspondientes sistemas de innovación así como los obstáculos existentes para aprovechar las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación, los avances que se experimenten en la realización de este objetivo intermedio condicionan en gran medida los logros a alcanzar en el objetivo de mejorar la competitividad de los sistemas productivos y de estas zonas.

El apoyo a la generación de un número superior de proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico en los sistemas de Ciencia-Tecnología e innovación de estas regiones, el impulso a los instrumentos favorecedores del proceso de transferencia y cooperación tecnológica, el apoyo público a la mejora de las infraestructuras básicas para el desarrollo de la I+D y a la extensión de las aplicaciones de las tecnologías de la información, son los ámbitos de intervención prioritarios en los que se propone intervenir la iniciativa pública.

Este Eje es el de mayor peso relativo en el conjunto de la programación con un 34,13%, y se apoya en buena medida en el Plan Nacional de I+D+I 2000-2003 aprobado por el Gobierno español.

#### 4. El desarrollo de las redes de comunicaciones y energéticas

A pesar de los fuertes avances experimentados en los últimos años en el ámbito de las redes de transporte, en la práctica totalidad de las zonas Objetivo n.º 2 se presentan, aún con diferentes niveles de intensidad y características, estrangulamientos consecuencia de déficits en materia de comunicaciones (derivados de problemas de congestión en zonas urbanas e industriales tradicionales, de accesibilidad a nuevas zonas de esta naturaleza pero insuficientemente consolidadas, de accesibilidad de zonas de características predominantemente rurales a los grandes ejes nacionales y transeuropeos, etc).

Por su parte, la mejora de la eficiencia energética que exige una mejora de la competitividad se ve dificultada en numerosas zonas del Objetivo n.º 2 por las carencias todavía existentes en alguna de las principales redes de distribución energéticas (gas, etc). Por ello, las actuaciones a desarrollar en este eje de intervención revisten, aun con diferencias en el nivel de intensidad a aplicar, un ámbito prioritario en las diferentes zonas Objetivo n.º 2 españolas.

El peso relativo de este Eje es del 8,64%.

#### 5. El impulso del desarrollo local y urbano

En estrecha y plena correspondencia con la prioridad que al respecto establecen las Orientaciones indicativas de la Comisión para la programación estructural 2000-2006, el impulso del desarrollo local, urbano y rural (mediante el apoyo de iniciativas empresariales a escala local, la rehabilitación y nuevos equipamientos e infraestructuras de pequeños y medianos municipios, etc.), constituye una de las prioridades de intervención en todos los DOCUPs. Asimismo, constituye otro importante ámbito de actuación para la reconversión económica y social de estas zonas la valorización del patrimonio histórico-cultural, de gran riqueza en numerosas zonas Objetivo n.º 2 por su importante dimensión estratégica tanto desde el punto de vista de la consolidación y diversificación de este sec-

**CUADRO 2.19**

*Objetivo n.º 2: distribución de los fondos por regiones y ejes según lo programado en DOCUPs  
En Meuros corrientes excluida la reserva de eficacia)*

	Aragón	Baleares	Cataluña	Madrid	Navarra	La Rioja	País Vasco	Total
Eje 1: Mejora de la Competitividad, el empleo y el desarrollo del tejido productivo	50,97	33,04	446,31	95,77	39,31	9,41	124,41	799,21
Eje 2: Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	47,33	9,32	129,70	9,93	8,19	5,41	78,54	288,43
Eje 3: Sociedad del conocimiento (innovación, I+D, sociedad de la información)	104,86	24,90	363,43	188,92	29,10	13,18	213,60	937,99
Eje 4: Desarrollo de redes de comunicaciones y redes de energía	12,27	5,00	57,74	40,62	10,20	8,54	103,28	237,65
Eje 5: Desarrollo local y urbano	88,03	16,63	228,60	58,70	3,61	5,86	64,77	466,19
Eje 6: Asistencia Técnica	2,79	1,58	9,71	0,98	0,19	0,25	3,04	18,54
<b>Total</b>	<b>306,26</b>	<b>90,46</b>	<b>1.235,49</b>	<b>394,92</b>	<b>90,59</b>	<b>42,64</b>	<b>587,64</b>	<b>2.748,00</b>

tor en las regiones de fuerte demanda turística, como del desarrollo del mismo en aquellas otras en que la importancia del sector turístico es menos acentuada.

El peso relativo de este Eje para el conjunto de DOCUPs es del 16,96%.

### 6. Asistencia Técnica

Como es habitual en la programación estructural, la medida de Asistencia técnica permite asegurar la operatividad, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones, apoyando la gestión, el seguimiento y la evaluación de acciones y programas y mejorando el conocimiento de la identidad regional.

El peso relativo de este Eje es del 0,67%.

En el cuadro 2.19 se refleja la participación porcentual de los Fondos porcentualmente entre los distintos ejes prioritarios seleccionados con el detalle de esa distribución en cada una de las siete Comunidades Autónomas.

### F) Plan Financiero: distribución de las ayudas por Fondos y Administraciones

La aportación correspondiente al FEDER representa el 87,7% del total de la prevista de origen comunitario, mientras el 12,3% restante corresponde a recursos procedentes del FSE que intervendrá únicamente en la cofinanciación de actuaciones a desarrollar en el ámbito de los Ejes n.º1, n.º3 y n.º5. La mayor presencia de actuaciones FSE se da en el Docup de Cataluña que absorbe el 76,5% de todo el FSE programado en el conjunto de zonas Objetivo n.º 2. (Cuadro 2.20)

De la cofinanciación de origen público nacional, el 30,2% corresponde a la aportación de la Administración General del Estado y su entorno a efectos de financiar actuaciones de su competencia en el ámbito de los ejes n.º 1 y n.º 3 fundamentalmente. El 69,8% de la cofinanciación pública nacional corresponde a las Administraciones Regionales y Locales y se concentra de manera muy importante en los ejes n.º 1, n.º 2 y n.º 5. (Cuadro 2.21)

Es muy significativa la participación de las Administraciones Locales, que aportarán en torno al 20% de la cofinanciación nacional. No se aportado datos relativos a la estimación de los montantes de inversión privada que se espera movilizar con las actuaciones cofinanciadas con los Fondos Estructurales. Dicha estimación, así como la correspondiente, en su caso, a los recursos BEI, que exigen una aproximación a un mayor nivel de detalle respecto a las actuaciones concretas a cofinanciar, se recogen en los sistemas de seguimiento que se han habilitado al efecto en el actual periodo de programación.

Respecto a la programación de las ayudas transitorias para el conjunto de las zonas Objetivo n.º 2, la participación comunitaria (99 Meuros en valores corrientes y excluida la

CUADRO 2.20

Objetivo 2 2000-2006. Fondos estructurales programados según DOCUPs (en meuros corrientes excluida la reserva de eficacia)

	Aragón	Baleares	Cataluña	Madrid	Navarra	País Vasco	La Rioja	Total
FEDER	291,40	86,23	978,63	369,92	86,46	558,86	40,56	2412,05
F.S.E.	14,86	4,24	256,86	25,00	4,13	28,78	2,08	335,95
<b>Total</b>	<b>306,26</b>	<b>90,46</b>	<b>1235,49</b>	<b>394,92</b>	<b>90,59</b>	<b>587,64</b>	<b>42,64</b>	<b>2748,00</b>

CUADRO 2.21

Objetivo 2. Distribución entre administraciones de los fondos programados en cada región  
(Meuros corrientes excluida la reserva de eficacia)

	A.G.E. y otros (1)		Administraciones autonómicas		Total	
	Meuros	%	Meuros	%	Meuros	%
Aragón	114,26	13,75	192,00	10,01	306,26	11,14
Baleares	29,09	3,50	61,38	3,20	90,46	3,29
Cataluña	332,35	40,00	903,14	47,11	1235,49	44,96
Madrid	146,12	17,59	248,80	12,98	394,92	14,37
Navarra	30,20	3,63	60,39	3,15	90,59	3,30
La Rioja	14,21	1,71	28,43	1,48	42,64	1,55
P. Vasco	164,54	19,81	423,10	22,07	587,64	21,38
<b>Total</b>	<b>830,76</b>	<b>100,00</b>	<b>1917,23</b>	<b>100,00</b>	<b>2748,00</b>	<b>100,00</b>

(1) Además de los Fondos a gestionar por la A.G.E. incluye los de otros organismos y empresas dependientes de la misma así como el montante (no determinado todavía de forma definitiva) que gestionaran las Corporaciones Locales.

reserva de eficacia) se aplicará en todos los ejes prioritarios considerados, si bien es el correspondiente al n.º 5 (Desarrollo Local y Urbano) donde se plantea un mayor esfuerzo financiero (el 68,8% del total). La cofinanciación pública nacional para esta ayuda transitoria procederá básicamente de las Administraciones Regionales y Locales, que absorben, respectivamente, el 78,4% y el 18,2% del total.

#### G) La instrumentación de la programación de los Fondos Estructurales en las zonas beneficiables por el Objetivo n.º 2

Como se indicaba en el apartado c) de este epígrafe, la concreción final de la programación de los recursos a aplicar en virtud del Objetivo n.º 2 se ha realizado a través de la forma de intervención denominada Documentos Únicos de Programación (DOCUPs). Los siete DOCUPs elaborados, correspondientes a las siete Comunidades Autónomas con zonas beneficiables por este Objetivo, fueron aprobados mediante Decisiones de la Comisión Europea adoptadas entre los meses de Abril y Julio de 2001. Cada uno de dichos DOCUPs ha sido desarrollado a través de sus correspondientes Complementos de Programas que, a su vez, fueron aprobados por los respectivos de Seguimiento entre los meses de Abril y Julio del mismo año. Los aspectos fundamentales de estos documentos de programación se reflejan en la Parte Tercera de esta publicación «la aplicación regional de los recursos estructurales» y de manera específica en las monografías correspondientes a las CCAA no beneficiables en virtud del Objetivo n.º 1.

### 2.3. LA PROGRAMACIÓN DE LOS RECURSOS ASIGNADOS AL OBJETIVO N.º 3

#### A) Finalidad del Objetivo n.º 3, concentración geográfica de los recursos en España y fases de la programación

Como se vio en el epígrafe 2.1.4, los recursos a percibir por España en virtud del Objetivo n.º 3 de los Fondos Estructurales Europeos van a ascender entre los años 2000 y 2006 a la cantidad de 2.140 millones de euros (de 1999).

El Objetivo n.º 3 corresponde a una de las finalidades prioritarias a las que la política de cohesión comunitaria atiende a través de los Fondos Estructurales Europeos. Dicha finalidad, según establece el artículo 1 del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo es la de «apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo». De hecho, el Objetivo n.º 3 supone el marco de referencia estratégica para todas las medidas financiadas con Fondos Estructurales Europeos que se emprendan en favor de los recursos humanos en todo el territorio de la Unión. No obstante, los recursos financieros asignados al Objetivo n.º 3 según los Acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 solo serán aplicados en los territorios no incluidos en regiones Objetivo n.º 1. Dicho de otra forma, las prioridades y directrices comunitarias relacionadas con la mejora de los recursos humanos son de aplicación en todo el territorio nacional pero los Fondos Estructurales asignados al Objetivo n.º 3 se aplican únicamente fuera de regiones Objetivo n.º 1 (en éstas últimas la cofinanciación de las actuaciones a desarrollar en el mencionado ámbito procede del montante de Fondos Estructurales previstos para Objetivo n.º 1 en las Perspectivas Financieras 2000-2006). Desde el punto de vista de su aplicación en España, los recursos asignados al Objetivo n.º 3 de los Fondos Estructurales se concentrarán, por lo tanto, en los territorios de las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco.

La programación de dichos recursos para el período 2000-2006 ha seguido en España las mismas pautas que en el Objetivo n.º 1, es decir a través de los documentos de programación siguientes: Plan del Objetivo n.º 3, Marco Comunitario de Apoyo y Programas Operativos (con sus correspondientes Complementos de Programa). La secuencia temporal de la programación ha sido la siguiente:

- 29 de octubre de 1999 presentación por el Gobierno español del Plan Objetivo n.º 3 (2000-2006).
- 19 de noviembre de 1999, declaración de admisibilidad del Plan por parte de la Comisión Europea.
- 27 de septiembre de 2000, decisión de la Comisión por la que se establece el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006 Objetivo n.º 3 para España.
- Entre noviembre de 2000 y febrero de 2001, aprobación de los Programas Operativos 2000-2006 del Objetivo n.º 3 para España.

Al igual que en el caso de los restantes Objetivos, los diferentes documentos de programación presentan características distintas atendiendo a los requisitos que, en relación al contenido de cada uno de ellos, se establecen reglamentariamente. No obstante sus especificidades que, esencialmente, se refieren al grado de concreción y detalle de las prioridades e intervenciones cofinanciadas y a los procedimientos de gestión a aplicar, estos documentos presentan un elemento básico común como es el establecimiento de las prioridades estratégicas a las que se van a asignar los recursos comunitarios, el montante a aplicar en cada territorio y los recursos de origen nacional que se van a dedicar a cada una de dichas prioridades en cada una de las Comunidades Autónomas interesadas.

En sus aspectos fundamentales, a pesar de que su detalle último se refleje en los Programas Operativos y de que el diagnóstico socioeconómico sobre el que se apoyan las prioridades estratégicas seleccionadas se recoja de manera completa exhaustiva en el Plan de Desarrollo Regional para el Objetivo n.º 1, todos los elementos mencionados vienen contemplados en el Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006. Por ello, la descripción que a continuación se recoge en relación a los mencionados aspectos sintetiza lo más destacado que al respecto figura en el MCA (2000-2006) para el Objetivo n.º 3.

## B) *Las prioridades en el Objetivo n.º 3: problemática y ejes prioritarios de intervención de los Fondos Estructurales*

Las prioridades estratégicas de intervención de los Fondos Estructurales y, más precisamente, del Fondo Social Europeo por ser el único vinculado a este Objetivo, fueron establecidos en el Marco de Apoyo Comunitario para el Objetivo 3 a partir de la consideración de dos elementos fundamentales: la situación y evolución del mercado de trabajo y del sistema de formación, por una parte y, por otra, las propias prioridades marcadas a nivel comunitario y plasmadas, tras una negociación con las autoridades competentes españolas en el denominado Marco Político de Referencia para el desarrollo de los recursos humanos.

### b<sub>1</sub>) *Situación y evolución del mercado de trabajo en el periodo de programación precedente*

De manera sintética en el Plan y en el MCA para el Objetivo n.º 3 se destaca, para el periodo en ellos analizado, lo siguiente:

- *Tasa de ocupación y actividad:* aspectos generales y situación de los colectivos con especiales problemas de participación laboral.

La evolución del empleo en España durante el periodo 1994-1999 estuvo muy relacionada con la evolución de la actividad económica pasando de un crecimiento del 2,4% en 1994 a un crecimiento del 3,5% en 1999. A pesar de esta evolución positiva, España sigue enfrentándose a una situación difícil. La tasa de ocupación es baja (51,2% en 1999) debido tanto a una baja tasa de actividad como a un alto desempleo. El crecimiento del empleo no conlleva una disminución proporcional de la tasa de desempleo, ya que al crear mejores expectativas de colocación, incentiva una mayor incorporación al mercado de trabajo por parte de inactivos. Esto explica la resistencia a la disminución del paro observada en épocas de creación de empleo. La tasa de desempleo en España es en efecto todavía muy alta si bien ha tenido una evolución muy favorable desde 1996 hasta situarse por debajo del 16% en 1999.

Existen grandes disparidades regionales. Las regiones del Objetivo 3 tienen como media una situación menos desfavorable en términos de empleo, paro y salarios. La tasa de ocupación era en 1999 de 49,7% en Baleares mientras alcanzaba el 36,0% en Extremadura. La tasa de empleo era de 46,1% en las regiones donde se aplican los recursos asignados al Objetivo 3 contra 39,6% en las regiones Objetivo 1. Todas las regiones del Objetivo 3 tenían una tasa de empleo superior a la media nacional, siendo la tasa más baja la de La Rioja (43,1%). En cuanto al desempleo, la tasa de paro en 1999 variaba desde 26,8% en Andalucía hasta tasas entre el 8 y el 9% para Navarra, Baleares, La Rioja y Aragón. Dentro de las zonas Objetivo 1 existen grandes diferencias regionales con ocho regiones con tasa de paro igual o inferiores a la media nacional y tres regiones con una tasa de paro dos veces superior a la media en el Objetivo 3. Dentro de las zonas Objetivo 3 las diferencias son menores correspondiendo las tasas mayores al País Vasco y a Madrid (14,1% y 13,1% respectivamente) y la más baja a Baleares (8%).

En el conjunto del periodo 1993-1999, la población activa aumentó en todo el territorio nacional en un 7,2%, lo que equivale a una tasa media anual del 1,2%. En las regiones de aplicación de Objetivo 3, el aumento fue mayor, un 8,6% pero varió desde menos del 3% en el País Vasco a más del 15% en Madrid y Baleares. Aún así, la tasa de actividad es aun inferior en todas las regiones a la media comunitaria.

El empleo aumentó un 17,3% durante 1993-1999 y un 18,7% en las regiones de Objetivo 3. En 1994 se produjo una caída del empleo en el conjunto del territorio pero a partir de 1995 hubo un aumento creciente en todas las regiones menos en algunas regiones del Objetivo 1 donde la recuperación fue más tardía. En las regiones Objetivo 3, la recuperación fue más temprana y superior a la media nacional aunque de distinta intensidad entre las regiones.

Los descensos del paro en España fueron muy superiores a los registrados en el resto de la Unión Europea. La tasa de paro se redujo en ambas zonas aunque con comportamientos muy diferenciados. En las regiones Objetivo 3 hubo fuertes descensos en el País Vasco y Baleares y un modesto descenso en Madrid.

A pesar de las disparidades en términos de empleo, existe una escasa movilidad geográfica. Sólo el 25% de los desempleados estaban dispuestos a cambiar de residencia por un empleo en 1998.

El paro en España tiene un elevado componente estructural como lo indica el hecho de que exista un alto volumen de paro de larga duración. El 52% de los desempleados lleva más de un año en el desempleo y dos tercios de ellos lleva más de dos años. El paro de larga duración no está relacionado con el nivel educativo sino más bien con el sexo o con la edad ya que representan el 57% de las mujeres y el 62% de los mayores de 45 años. Así, la reducción de la tasa de desempleo no ha sido suficiente para eliminar las trabas a la incorporación al trabajo que encuentran algunos colectivos como los jóvenes, los parados de larga duración y sobre todo las mujeres.

*La situación laboral de las mujeres* es sustancialmente peor que la de los hombres. A pesar de representar en 1999 el 52% de la población en edad de trabajar, las mujeres suponen sólo el 40% de la población activa y el 36% de la población ocupada. Sin embargo, componen el 58% de la población parada. En el cuarto trimestre de 1999, la tasa de actividad masculina supera a la femenina en 24,2 puntos porcentuales siendo mayor la brecha en términos de tasa de empleo donde la diferencia se amplía a 26 puntos porcentuales.

La tasa de desempleo de las mujeres es más del doble que la de los hombres (22,4% contra 10,8% en el cuarto trimestre de 1999) a pesar de que las mujeres tienen como media un nivel de educación superior al de los hombres. La mejor situación económica ha incentivado a muchas mujeres a incorporarse a la vida activa sin que el mercado haya sido capaz de absorberlas por lo que el componente femenino del desempleo ha aumentado.

La situación es parecida en las zonas Objetivo 1 y en las zonas Objetivo 3, aunque la tasa de actividad y la tasa de empleo de las mujeres es ligeramente superior en las zonas de Objetivo 3. Las diferencias entre las regiones de cada Objetivo son, sin embargo, mayores dentro de las regiones de aplicación del Objetivo 3, variando la tasa de actividad femenina entre un 32,8% en La Rioja y un 42,2% en Baleares. La tasa de empleo es del 25,2% en las zonas Objetivo 1 y del 32% en las zonas Objetivo 3. Dentro del Objetivo 3, la tasa de empleo de las mujeres varía entre el 26,7% en La Rioja y el 35,8% en Baleares.

La tasa de desempleo también duplica la de los hombres en ambas zonas (tasas de paro del 30,1% contra 15,4% en el Objetivo 1 y 20,8% contra 9,8% en el Objetivo 3). Aún así, el componente femenino del desempleo es mayor en las zonas Objetivo 3 en las que las mujeres participan más en el mercado laboral (59,5% de los desempleados contra 55% en el Objetivo 1). Dentro de las zonas Objetivo 3, la tasa de desempleo varía entre el 23,5% en el País Vasco y el 15,3% en Baleares.

Entre las mujeres es importante la proporción de las que buscan un primer empleo: 29% contra el 20,4% en los varones. Esta situación presenta pocas diferencias en las zonas analizadas siendo el porcentaje de las que buscan su primer empleo del 30,4% en las zonas

Objetivo 1 y del 26,4 en las de Objetivo 3, siendo en el caso de los varones del 20,1% y del 21,3% respectivamente.

El paro de larga duración prevalece también más entre las mujeres que entre los hombres (57,5% de las desempleadas contra una tasa de 46,8% para los varones). La precariedad del empleo también es mayor entre las mujeres, con una mayor temporalidad y una mayor importancia del empleo a tiempo parcial involuntario.

Por lo que respecta a la evolución de la situación laboral de las mujeres en el periodo 1993-1999, los cambios que se han producido fueron de escasa magnitud en cuanto a la presencia de la mujer en el mercado de trabajo y a su participación en el empleo, pero fueron más significativos en lo referente al paro. Así la proporción de actividad femenina aumentó ligeramente en ambas zonas, en torno a los tres puntos porcentuales, incrementándose también el porcentaje de mujeres ocupadas. Sin embargo, en términos de paro, la situación empeoró en este periodo, ya que la participación femenina en el desempleo pasó del 45,8% al 56,9% en la zona Objetivo 1 y del 50% al 59,4% en Objetivo 3, todo ello consecuencia del mayor crecimiento de la población activa femenina y del menor impacto de la recuperación del empleo en las mujeres.

La diferencia entre las tasas de actividad masculina y femenina se redujo en el periodo estudiado debido al incremento de la actividad femenina y al ligero descenso de la actividad masculina. La diferencia entre las tasas de empleo de los hombres y las mujeres aumentó en las zonas de Objetivo 1 al crecer el empleo masculino más que el femenino y se redujo en las zonas de Objetivo 3.

Otra característica del empleo femenino a destacar es el mayor grado de precariedad del empleo con respecto a los hombres reflejada en una elevada tasa de temporalidad y de empleo parcial temporal. En el primer caso la diferencia con los hombres es relativamente pequeña (33,9% contra el 31,6%). Sin embargo, la proporción de empleo a tiempo parcial es muy superior para las mujeres (17% contra 2,7% para los hombres). Este hecho refleja una mayor precariedad del empleo femenino ya que el empleo a tiempo parcial es involuntario en un alto porcentaje: sólo el 5% de las mujeres que tienen este tipo de empleo declaran no querer un trabajo a tiempo completo.

Los jóvenes representan en el conjunto nacional el 18% de la población de 16 años y más, el 16% de la población activa y el 13% de la población empleada. La tasa de desempleo para jóvenes es de 34% y éstos representan el tercio de los desempleados. Por lo tanto, los jóvenes tienen, en relación con los adultos, una tasa de ocupación muy baja y una tasa de paro mucho más elevada, mientras que la diferencia en la tasa de actividad no es significativa.

La situación de los jóvenes respecto al total nacional no difiere significativamente de la que se observa en cada una de las zonas. Aún así, la tasa de empleo de los jóvenes en la zona Objetivo 3 supera en 5 puntos la de la zona Objetivo 1. El paro es igualmente mayor en la zona Objetivo 1 (38,1%) que en la zona Objetivo 3 (28,1%).

Los jóvenes desempleados tienen un nivel de educación superior al del parado medio (90% han terminado la educación primaria) pero sufren de la falta de experiencia profesional ya que la mitad de ellos buscan su primer empleo.

La integración en el mercado laboral al salir del sistema educativo es difícil para los jóvenes. Existe un muy elevado porcentaje de jóvenes parados que buscan su primer empleo: 50,8% comparado con el 14,6% de los adultos. La mitad de los jóvenes desempleados no tiene por lo tanto una experiencia profesional previa. Esta situación es la misma en las zonas de ambos Objetivos.

Los jóvenes tienen menos riesgo de paro de larga duración en comparación con el resto de la población aunque el riesgo sigue siendo muy alto: el 40,7% frente al 52,9% en el cuarto trimestre de 1998.

Dentro del grupo de los jóvenes, se pueden distinguir dos colectivos: el de los 16-19 años y el de los 20-24 años. El comportamiento de este segundo grupo se aproxima mucho más al de los adultos, con una mayor tasa de actividad (59,6% frente al 24,5% de los más jóvenes) una mayor tasa de empleo (40,8% frente al 13,8%) y una menor tasa de paro (31,4% frente al 43,7%).

Por regiones, en las zonas de aplicación de los recursos asignados al Objetivo 3, se aprecian ciertas diferencias. Es destacable la menor tasa de actividad del conjunto de los jóvenes en el País Vasco, Madrid, Navarra y La Rioja, que tiene una de las tasas de actividad juvenil más bajas de España. Las diferencias regionales son menores en lo que se refiere a la tasa de empleo con la excepción del País Vasco cuya tasa de empleo juvenil (25,5%) es la más baja de la zona e inferior a la media del Objetivo 1. Baleares y Cataluña tienen las tasas de empleo juvenil más altas, próximas al 38%. El País Vasco tiene la tasa de paro juvenil más alta de la zona (32,7%) y la Rioja la más baja (19,5%).

Durante el periodo 1993-1998, la tasa de actividad de los jóvenes disminuyó entre 2 y 3 puntos mientras la de los adultos aumentaba. La evolución de la tasa de empleo fue, sin embargo, similar a la de los adultos observándose un incremento equivalente. En lo que respecta al paro, el descenso fue más acusado para los jóvenes que para los adultos, especialmente en las zonas de Objetivo 3.

El nivel de precariedad para este colectivo es muy alto con una tasa de temporalidad del 73%. Esta tasa de temporalidad disminuyó ligeramente durante el periodo considerado.

En comparación con la media nacional, los jóvenes ocupados se concentran en mayor medida en la industria y en la construcción y bastante menos en el sector servicios.

En conclusión, la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo es especialmente preocupante respecto a la baja tasa de empleo y la alta tasa de paro. La situación de los jóvenes se agrava por el hecho de que la mayoría de ellos no tienen experiencia profesional y buscan su primer empleo. Sin embargo, tienen una incidencia menor en el paro de larga duración. La situación ha sufrido pocos cambios a lo largo del periodo en consideración.

*En lo que se refiere al colectivo de mayores de 45 años, éstos representan el 49% de la población de 16 años y más pero son el 31% de la población activa, el 33% del empleo y solamente el 18% del desempleo. En consecuencia, las tasas de actividad, empleo y paro son sensiblemente inferiores al del resto de la población. Sin embargo, los mayores de 45 años representan el 68% de los inactivos.*

Durante el periodo 1993-1999, se observa un incremento de la población de 45 años o más de un 5,8% comparado con un crecimiento de la población de más de 16 años de un 3,9%. La actividad de los mayores se incrementó en una proporción ligeramente superior a las del total de activos y el paro se redujo en consecuencia.

La proporción de parados de larga duración es mayor entre los mayores de 45 años: el 62,4% frente al 52% de media. Durante 1993-1998 aumentó el peso del paro de larga duración en este colectivo.

Los mayores de 45 años representan una proporción menor de los desempleados pero tienen mayores problemas de integración laboral que los otros desempleados. La menor presencia de los mayores de 45 años entre los desempleados también debe relacionarse con la mayor tasa de inactividad por parte de este grupo que tiene una mayor tendencia a abandonar el mercado de trabajo.

*Por lo que respecta al colectivo de minusválidos*, la tasa de personas reconocidas legalmente como minusválidas es del 4% de la población. Se reconocen como minusválidas a las personas que han sido calificadas por los equipos de valoración con una minusvalía superior o igual al 33%.

La última encuesta disponible revela una tasa de actividad del 20% y una tasa de empleo del 15% solamente. Un 60% de los minusválidos empleados trabajaba entonces por cuenta ajena en el mercado ordinario y un 20% lo hacían en empleos protegidos. El 20% restante trabajaba en empleo autónomo o en la Administración Pública.

Los factores de discriminación incluyen problemas de accesibilidad y comunicación pero la baja cualificación es también un factor discriminatorio importante. En 1997, el 17,2% de los minusválidos físicos y el 14,6% de los minusválidos sensoriales eran analfabetos, algo más del 40% no tenía titulación alguna y el porcentaje de titulados superiores no alcanzaba el 1,5%.

Existen, asimismo, *otros grupos* que sufren de altos niveles de desempleo e inactividad con respecto al conjunto de la población y *están en particular riesgo de exclusión social*. Se echan en falta estudios ocupacionales sobre toda una gama de colectivos con evidentes riesgos de exclusión del mercado de trabajo.

Cabe hacer referencia a la comunidad gitana, de fuerte implantación en España. También hay que destacar el flujo creciente de inmigrantes cuya mejora de la capacidad de inserción debe afrontarse de forma urgente. Una parte importante de esta población inmigrante se suma a la población temporera que sigue ritmos de trabajo estacionales.

Los jóvenes con problemas de aprendizaje están en riesgo de abandonar el sistema educativo sin cualificaciones, lo que dificulta aún más su inserción laboral. El fracaso escolar es también para todos los alumnos el primer paso para una exclusión efectiva del mercado laboral.

Finalmente, en el MCA del Objetivo n.º 3 se destaca que se deben identificar con más precisión las problemáticas particulares de las personas que han experimentado trayectorias individuales de potencial marginación, como son, por ejemplo, los ex reclusos y los ex toxicómanos. Asimismo, también se pone en evidencia que no existen estudios oficiales sobre los colectivos con evidentes riesgos de exclusión por lo que es difícil hacer una evaluación del problema. Es necesario mejorar el conocimiento de la problemática de la exclusión social para poder hacer frente a ella de forma más global y eficaz.

En cualquier caso, en los documentos de programación se pone de manifiesto que, la situación en las regiones donde se aplican los recursos asignados al Objetivo 3 es favorable con relación a la media nacional ya que la tasa de actividad es más alta y la tasa de paro más baja que en el resto de España. La estructura sectorial de la zona se aproxima también más a la media comunitaria al registrar mayor peso la industria y los servicios. La evolución del desempleo ha sido favorable en el período, descendiendo la tasa de paro un 1993-1999.

*En lo que se refiere a la evolución de las zonas en las que se aplicarán los recursos asignados al Objetivo n.º 3*, la dinámica del mercado de trabajo presentó diferencias durante el período 1993-1999. La población activa creció más de un 12% en Madrid, Navarra y Baleares y menos de un 3% en el País Vasco. Aragón y La Rioja mantienen una tasa de actividad inferior a la media nacional. La Rioja también ha sido la región con menos crecimiento del empleo durante 1993-1999 (11% en todo el período contra un 30% en Baleares). Las zonas urbanas en Cataluña, Madrid y País Vasco así como las islas Baleares arrojan una mayor tasa de empleo así como una mayor participación laboral de la mujer. Madrid y País Vasco son las comunidades autónomas con mayor tasa de paro dentro de la zona Objetivo 3 y Baleares la que menos paro tiene.

Aragón se caracteriza por una baja tasa de actividad (48,6%) en relación con las otras zonas del objetivo 3 (52,1%) e incluso en relación con la media nacional (50,2%) y una menor tasa de paro (9%). El sector agrario tiene todavía un gran peso en la región.

Baleares se distingue por una elevada tasa de actividad (54%) y una menor tasa de paro (8%) que se explica por la importancia del sector servicios y particularmente del turismo. La región ha tenido una buena evolución del empleo durante el período ya que éste creció en un 30%.

Cataluña presenta una alta tasa de actividad con relación a la media del Objetivo 3 (52,6%) pero también una alta tasa de paro (10,6%). Aún así, la tasa de empleo es relativamente alta (47%). El peso del sector servicios es relativamente bajo en comparación con la media Objetivo 3.

La Rioja es una región con un importante peso agrario, que presenta un bajo nivel de actividad (47%) y una tasa de paro también baja (8,3%). La tasa de empleo (43,1%) es menor que la media para el Objetivo 3 y similar a la media nacional.

Madrid presenta una tasa de actividad relativamente alta (53,1%) pero también una tasa de desempleo relativamente elevada (13,1%). La tasa de empleo (46,1%) es igual que la media para el Objetivo 3. El sector servicios tiene una gran importancia en esta región.

Navarra tiene una relativamente baja tasa de paro (8,2%) pero una tasa de actividad que no es muy alta (50,2%). La industria y el sector agrario tienen un peso mayor que en el conjunto de las regiones y el sector servicios un peso claramente menor.

El País Vasco tiene una tasa de actividad (51,1%) que no es particularmente alta con relación al conjunto del Objetivo 3 y tiene, sin embargo, la mayor tasa de paro (14,1%) por lo que la tasa de empleo es baja (43,9%) para el conjunto de las regiones, aunque superior a la media nacional. El sector servicios tiene una importancia mayor que en Cataluña pero menor que en Madrid.

### *b<sub>2</sub>) El Marco Político de Referencia para el desarrollo de los recursos humanos*

El Marco Político de Referencia para el Desarrollo de los Recursos Humanos incluido en el Plan del Objetivo 3 describe el conjunto de las intervenciones que se llevarán a cabo durante 2000-2006 en política de empleo en el conjunto del territorio español. Precisamente, basándose en ese documento, la Comisión y el Estado Miembro acordaron las principales líneas estratégicas para la actuación del conjunto de los fondos estructurales en el ámbito de la política de los recursos humanos en España.

Ese Marco Político de Referencia es, a su vez, el que sirve de enlace entre las actuaciones plurianuales establecidas tanto en el Plan de Desarrollo Regional del Objetivo 1 como en el Plan de Objetivo 3 y los Planes Nacionales de Acción por el Empleo que son renovados anualmente siguiendo de cerca la evolución de las necesidades del mercado de trabajo español. Esta estrecha vinculación traduce la necesidad de convertir los Fondos Estructurales comunitarios, particularmente el FSE, en instrumentos privilegiados de financiación de los Planes de Empleo nacionales.

La política del gobierno español dentro del marco de la Estrategia Europea por el Empleo se inscribe en una trayectoria de intensificación de las políticas activas frente a las pasivas en la lucha contra el desempleo. Sin embargo, el persistente y elevado volumen de población apartada del mercado de trabajo español —problema social y debilidad productiva— determina un enfoque dual prevención/corrección que se ha plasmado en los planes de Empleo de 1998 y 1999 y ha seguido siendo el fundamento del Plan de Empleo para 2000 y 2001.

En ese marco de referencia se plantean tres opciones estratégicas prioritarias de desarrollo de los recursos humanos para luchar contra los fuertes desequilibrios en cuanto al acceso al mercado de trabajo y fomentar la mejora de la cualificación de los trabajadores como uno de los factores esenciales del incremento de la productividad. Dichas opciones estratégicas son:

- Impulsar medidas para la creación de puestos de trabajo, contribuyendo a la disminución de los niveles de desempleo y al incremento de la tasa de actividad.

Dado que el mercado laboral se caracteriza por un elevado nivel de desempleo y una baja tasa de actividad se requieren actuaciones que favorezcan la creación de un volumen mayor de empleo de calidad y que aprovechen la consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El ritmo intenso de creación de empleo de los últimos años tiene que ser mantenido mejorando a la vez la estabilidad del empleo creado mediante la valorización de los recursos humanos.

La lucha contra el desempleo partirá de un enfoque dual: una perspectiva preventiva que se reflejará tanto en la consolidación de los empleos existentes como en la reducción del riesgo de desempleo de larga duración y una componente correctora para la disminución del stock de desempleo (con una particular atención a las personas de edad más avanzada).

Las actuaciones derivadas de ese enfoque deberán fomentar y a tener en cuenta son:

- la peculiar situación de las mujeres, cuya tasa de actividad debe ser impulsada;
  - el potencial de creación de empleo de las PYMES, particularmente en el sector de los servicios especializados;
  - el desarrollo de la economía social que responde puntualmente a desequilibrios locales de oferta y demanda de bienes y servicios;
  - la iniciativa personal: desarrollo del espíritu de empresa y del autoempleo.
- *Luchar contra todas las formas de discriminación en el acceso al mercado de trabajo, con la finalidad de ir reduciendo los desequilibrios existentes en la población ocupada.*

La composición de la población ocupada no se corresponde con la de la población activa, y menos aún con la población en edad de trabajar, particularmente en la distribución por géneros y por edades, pero también en lo que se refiere a aquellas personas cuyas singularidades personales o sociales las alejan del mercado laboral. Esos desequilibrios han de ser tenidos en cuenta en todas las actuaciones de desarrollo de recursos humanos pero deben ser también combatidos mediante acciones específicas como las siguientes:

- Acciones de fomento de la igualdad de oportunidades entre hombre y mujeres en todos los ámbitos.
- Procedimientos específicos de integración para personas con especiales dificultades, en particular los que se encuentran en riesgo de exclusión, como por ejemplo: discapacitados, trabajadores inmigrantes, minorías culturales, reclusos, ex toxicómanos. Se trata pues de un colectivo heterogéneo que debe, sin embargo, ser tratado con un enfoque común e integrado que permita un seguimiento individualizado desde la fase de diagnóstico hasta la consecución de un ejemplo estable.
- Énfasis especial en el diseño de políticas dirigidas a la integración laboral de los jóvenes en particular aquellos que no han conseguido superar con éxito su escolarización obligatoria.
- Medidas destinadas a evitar una salida prematura del mercado de trabajo.

- *Impulsar la valorización de los recursos humanos, proporcionándoles una adecuada cualificación y mejorando su adaptabilidad a los requerimientos del mercado de trabajo.*

En el entorno económico actual, la Unión Europea se enfrenta al desafío de la mundialización. En este contexto, el eslabón más débil es precisamente el empleo, ya que Europa es incapaz de rivalizar en términos de salarios y de costes laborales con sus competidores mundiales. Desde la fundación de la CEE, uno de los objetivos de la construcción europea más atractivos es precisamente la elevación del nivel y de la calidad de vida, que se completa en el Tratado de Amsterdam con el objetivo de conseguir un alto nivel de empleo y de protección social, conjugado con un alto grado de competitividad.

La implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha supuesto un cambio histórico en la naturaleza del trabajo. El incremento de productividad se ha producido sobre todo a costa del factor trabajo. La cualificación requerida a los trabajadores se ha transformado en el espacio de pocos años. Este cambio se ha saldado con una destrucción importante de empleo, particularmente en España. Comparado con los países más avanzados de la Unión, el tejido productivo español se enfrenta a un salto tecnológico de mayor dimensión, como consecuencia de un retraso histórico en su dotación científica y técnica. Desde el punto de vista de la productividad del trabajo, España presenta aún un margen de crecimiento importante respecto a la media de la Unión Europea.

En ese contexto, según el Marco Político de Referencia, es esencial:

- Incidir sobre la cualificación de los trabajadores, tanto para incrementar su nivel como para permitir una adaptación periódica de los distintos perfiles profesionales, particularmente en lo que concierne las PYMES y los trabajadores autónomos;
- acortar la transición entre la vida lectiva y la vida laboral: consolidar la mejora de la calidad de la formación profesional reglada y abrirla hacia los adultos;
- ofrecer una formación profesional ocupacional dirigida a los colectivos de desempleados, particularmente los parados de larga duración y las personas con especiales dificultades de inserción, teniendo en cuenta en mayor medida las características locales del mercado de trabajo.
- modernizar las formas de organización del trabajo;
- incrementar el nivel tecnológico de las empresas mediante la investigación científica y técnica y la transferencia de tecnología del ámbito científico hacia el productivo.

### *b<sub>3</sub>) Ejes prioritarios de intervención*

Como resultado de ese planteamiento estratégico, tomando como base las directrices que componen el Plan Nacional de Empleo de 1999 y respondiendo a la definición reglamentaria de los ámbitos prioritarios de actuación del FSE para el periodo 2000-2006, las actuaciones a favor del desarrollo de los recursos humanos en España y, consecuentemente, en los territorios en los que se aplican los recursos financieros previstos para el Objetivo n.º 3 de los Fondos se han articulado a través de los siguientes ocho ejes de intervención prioritarios.

1. Inserción y reinserción de los desempleados
2. Refuerzo de la capacidad empresarial

3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad
4. Refuerzo de la educación técnico-profesional
5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología
6. Participación de las mujeres en el mercado laboral
7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades
8. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local

La actuación del FSE se enmarcará por lo tanto dentro de esos ejes prioritarios.

Los principales objetivos y actuaciones que se desarrollarán en el marco de cada uno de dichos ejes prioritarios de intervención son los siguientes:

#### Eje 1: Inserción y Reinserción Ocupacional de los desempleados

Las actuaciones que se desarrollen en el marco de esta prioridad tienen como objetivo principal el ofrecer nuevas oportunidades no sólo de inserción sino de reinserción laboral a toda la población que sufre el desempleo, incluyendo a aquellos que abandonaron la población activa por falta de perspectivas.

Para ello, se apoyarán acciones dirigidas fundamentalmente a los desempleados antes de que alcancen los 12 meses de paro, 6 meses en el caso de los más jóvenes, que incluirán desde la orientación profesional y la formación profesional ocupacional hasta las ayudas al empleo.

Para los desempleados de larga duración y los jóvenes, se fomentarán en particular programas combinados formación-empleo y acciones de información y asesoramiento para la inserción ocupacional. Para apoyar la reincorporación a la vida laboral activa de las personas ausentes del mercado de trabajo, se acudirá preferentemente al diseño de itinerarios integrados de inserción, con particular incidencia en las mujeres.

En cualquier caso, se financiarán actuaciones ofertadas dentro de un sistema eficaz e integrado. Cada una de las actuaciones serán el resultado de un diagnóstico previo de las necesidades individuales de los beneficiarios y de los requerimientos del mercado de trabajo. También se apoyarán de forma preferente acciones que integren formación teórica con práctica laboral. En este sentido, en el MCA para el Objetivo 3 se precisa que en los Programas Operativos que desarrollen este eje establecerán previsiones del peso que representarán las actuaciones preventivas en el conjunto de las medidas previstas, en relación con lo que disponga anualmente el Plan Nacional de Acción por el Empleo correspondiente.

En las actuaciones que se desarrollen en relación a este eje prioritario de intervención, se procurará especialmente garantizar una participación equitativa de las mujeres en todos los tipos de medidas activas. Se tomarán en cuenta las necesidades particulares de las mujeres que presenten problemas debido al hecho de ser cabeza de familia monoparental o de haber estado ausentes del mercado laboral durante un largo periodo de tiempo.

#### Eje 2: Refuerzo de la capacidad empresarial

Las actuaciones que se desarrollen en el marco de esta prioridad tienen como objetivo esencial el impulso de la capacidad empresarial, incluyendo acciones de promoción, apoyo y asesoramiento al empleo autónomo, a las pequeñas empresas y a las distintas formas de economía social. Se procurará impulsar proyectos que desarrollen las nuevas fuentes de empleo, en particular las relacionadas con el medio ambiente y las nuevas tecnologías.

Asimismo, se hará un particular esfuerzo para aumentar la participación de la mujer en la actividad empresarial.

### Eje 3: Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad

El objetivo principal pretendido es el de mejorar la cualificación de los trabajadores con el fin de aumentar su capacidad para adaptarse a la evolución de las necesidades requeridas por el sistema productivo, favorecer la estabilidad del empleo, especialmente para aquellos colectivos más expuestos al empleo precario, y fomentar nuevas modalidades de trabajo estable que faciliten la continuidad laboral.

En cuanto a la formación continua de los trabajadores, la ayuda del Fondo Social Europeo se concentrará en las siguientes prioridades:

- medidas de anticipación que permitan prever la evolución de las cualificaciones demandadas por el sistema productivo.
- formación de los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, que representan la mayor parte del empleo en España, incluyendo acciones complementarias para facilitar su acceso a la oferta formativa.
- formación en nuevas tecnologías y sociedad de la información, con vistas a mejorar la capacidad de los trabajadores para afrontar los cambios tecnológicos.

En referencia a la promoción del empleo estable, se promoverán los contratos estables a tiempo parcial, la contratación estable de trabajadores mayores de 45 años y la implantación de nuevas modalidades de relación laboral que favorezcan la estabilidad.

También se desarrollarán las actuaciones que refuercen la coordinación y la colaboración de los servicios de empleo regionales con el servicio público de empleo nacional, en el marco del proceso actual de descentralización de la gestión de las políticas activas de empleo. Particularmente, se favorecerá, sobre todo a escala nacional, la realización de estudios que permitan evaluar los requerimientos que debe cumplir el servicio público de empleo para mejorar la atención a los desempleados y a las empresas e incrementar la eficacia y la eficiencia de su actividad.

Se garantizará un acceso proporcional de las mujeres a las oportunidades de formación continua, asegurando modalidades flexibles a la hora de impartir la formación, llevando a cabo una difusión suficiente de las oportunidades de promoción de carrera entre este colectivo y fomentando el potencial de las nuevas tecnologías.

### Eje 4: Refuerzo de la educación técnico-profesional

El principal objetivo es mejorar la calidad de la Formación Profesional, en particular de la reglada, con el fin de proporcionar una enseñanza adecuada a las necesidades del mercado laboral. El Fondo Social Europeo representa una contribución relativamente pequeña a la financiación de la formación profesional reglada por lo que en este eje se hace imprescindible una concentración estratégica bien definida.

Para ello, la actuación del Fondo Social Europeo se concentrará en una actuación global sobre los sistemas a escala nacional, con el fin de establecer un sistema adecuado de títulos profesionales y certificados, desarrollando el sistema nacional de cualificaciones.

A escala regional, se apoyará especialmente la introducción de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información en la Formación Profesional reglada, en particular

mediante la formación de formadores y la implantación de nuevos currículum. Además, para facilitar la transición al mercado de trabajo, se reforzarán los lazos entre la escuela y la empresa, en particular mediante el desarrollo de prácticas en el entorno laboral.

Por otra parte, se apoyarán los programas destinados a prevenir el abandono escolar de jóvenes sin ningún tipo de cualificación.

#### Eje 5: Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología

Las actuaciones tendrán como objetivo principal el de reforzar el potencial humano en investigación, desarrollo e innovación, explotando las oportunidades de crecimiento que genera el desarrollo científico y tecnológico. Dentro del conjunto de actuaciones en favor de la investigación y el desarrollo en España, el Fondo Social Europeo promoverá particularmente la transferencia de los resultados de la investigación al sistema productivo, con una particular atención a las pequeñas y medianas empresas, acercándolas a nuevos métodos de producción sostenibles. Se favorecerán para ello las actuaciones conjuntas de centros de investigación y empresas, especialmente PYMES, promoviendo el desarrollo de proyectos de investigación aplicada que tengan relevancia para el sector empresarial y los intercambios de experiencias o personal entre empresas y centros de investigación.

#### Eje 6: Participación de las mujeres en el mercado de trabajo

Las recomendaciones para el empleo del Consejo de 1999 señalan el aumento del empleo de la mujer como un objetivo prioritario.

Además del tratamiento horizontal del principio de igualdad de oportunidades en todos los ejes de programación, se deben llevar a cabo acciones específicas en favor de las mujeres en los ámbitos en los que sea necesario. El objetivo principal es el de apoyar este tipo de acciones específicas y particularmente aquellas cuya finalidad sea:

- promover la empleabilidad de las mujeres;
- promover la capacidad empresarial de las mujeres;
- combatir la segregación ocupacional y salarial;
- mejorar la compatibilidad entre el trabajo y la vida familiar.

Las actuaciones a desarrollar se concentrarán en promover el acercamiento efectivo de la mujer al empleo mediante la orientación, el asesoramiento empresarial, la formación práctica y las ayudas al empleo.

Así mismo, se apoyarán todas aquellas acciones de acompañamiento que faciliten la participación laboral de la mujer como la oferta de servicios de guardería o de cuidados a personas dependientes.

#### Eje 7: Integración laboral de las personas con especiales dificultades

El objetivo básico es promover la integración laboral de los discapacitados y de las personas que se encuentran en situación o en riesgo de exclusión ofreciéndoles posibilidades de inserción mediante itinerarios integrados y oportunidades de empleo.

Con relación al colectivo de discapacitados, se apoyarán acciones integradas con una particular incidencia en las de formación y fomento del empleo. Se fomentarán estudios que permitan hacer un diagnóstico correcto del número y de la situación de los discapacitados en España.

Para las personas que encuentren problemas de integración por motivos ajenos a las minusvalías físicas o psíquicas, se reforzarán en los programas regionales los sistemas de

diagnóstico, de atención y ayuda, para mejorar su eficacia y su capacidad de proponer las actuaciones más adecuadas. Se pondrá particular énfasis en las actuaciones para mejorar las estructuras de atención así como en el desarrollo de estudios que permitan mejorar el conocimiento de la magnitud de la exclusión laboral en España y sus factores determinantes.

En el marco de las actuaciones de los organismos especializados de la Administración General del Estado, se apoyará la puesta en práctica de los principios mencionados en el marco de sus planes nacionales de actuación. Se prestará particular atención a los problemas de integración de los inmigrantes y de la población reclusa.

#### Eje 8: Fomento y Apoyo de las iniciativas de desarrollo local

El objetivo perseguido es el fomento de las iniciativas locales que desarrollen nuevas actividades que respondan a necesidades locales y que sean generadoras de empleo. El Fondo Social Europeo puede apoyar todas las intervenciones que demuestren suficientes garantías de viabilidad y especialmente las que se inscriban en el marco de planes integrales derivados de un diagnóstico del potencial regional.

#### Eje 9: Asistencia Técnica

Se corresponde en el mismo las actuaciones que se lleven a cabo para facilitar las tareas de seguimiento, de evaluación, las actividades de información y publicidad.

#### C) Tasas de cofinanciación, Plan Financiero Global y distribución regional e institucional de los recursos

Las tasas de cofinanciación indican el porcentaje del coste de las actuaciones que será financiado por recursos del FSE. A través de mayores tasas de cofinanciación, se intenta incentivar y facilitar la puesta en práctica de determinados tipos de actuaciones. Así, se otorgará una mayor tasa de cofinanciación a las actuaciones correspondientes a la prioridad contemplada en el eje de intervención n.º 6 que potencien la participación laboral de las mujeres. Debido a la importante cantidad de recursos públicos que están dedicados a la educación, la tasa de cofinanciación de este eje será la más baja salvo la aplicable a la medida de Garantía Social dado el riesgo de exclusión que afrontan sus beneficiarios. Las tasas de cofinanciación a aplicar en los Programas Operativos es la siguiente:

Eje prioritario	Tasa de cofinanciación (%)
1. Inserción y reinserción de desempleados	40
2. Refuerzo de la capacidad empresarial	45
3. Refuerzo de la estabilidad y de la adaptabilidad	45
4. Refuerzo de la educación técnico-profesional	
Refuerzo de la formación profesional reglada	35
Programas de Garantía Social	45
5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	45
6. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo	50
7. Integración de las personas con especiales dificultades	45
8. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local	45
9. Asistencia técnica	50

El cuadro 2.22 refleja el plan financiero global de carácter indicativo establecido en el MCA para el Objetivo n.º 3. Como se aprecia, la participación comunitaria total se cifra en 2.221 millones de euros (euros corrientes excluido del montante retenido en concepto de Reserva de Eficacia) lo que representa el 43,42% del coste total de las actuaciones previstas. La cofinanciación nacional asciende a 2.839 millones de euros (algo más del 55% del coste total) contemplándose la existencia de una cierta aportación del sector privado (un 1,1% del coste total de las actuaciones a realizar). Desde la perspectiva de la relevancia financiera de las diferentes prioridades extendidas, es de destacar el importante porcentaje de recursos del FSE que se aplicarán a la financiación de las actuaciones correspondientes a los Ejes n.º 1 (inserción y reinserción ocupacional de los desempleados), n.º 3 (Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad) y Eje n.º 7 (Integración laboral de personas con especiales dificultades).

CUADRO 2.22

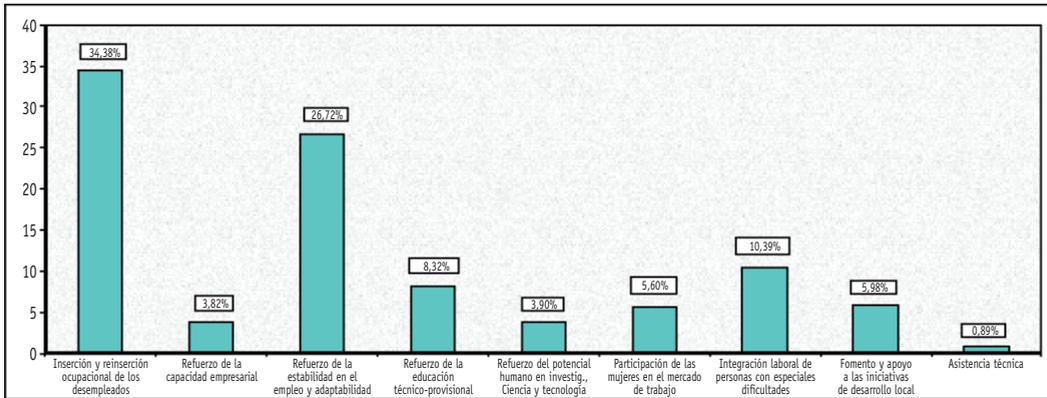
Plan de financiación indicativo del marco comunitario de apoyo objetivo n.º 3. 2000-2006. (En millones de Euros)

	Coste total elegible	Total público elegible	Participación Comunitaria FSE	Participación nacional			Participación Privada
				Total	A. Central	A. Regional	
1. Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados	1.909,906	1.909,906	763,962	1.145,944	935,772	210,172	
2. Refuerzo de la capacidad empresarial	188,646	185,954	84,891	101,063	43,521	57,542	2,692
3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad	1.319,354	1.276,567	593,710	682,857	535,330	147,527	42,787
4. Refuerzo de la educación técnico-profesional	410,666	410,666	184,800	225,866	46.315	179,551	
5. Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	192,687	189,935	86,709	103,226		103,226	2,752
6. Participación de las mujeres en el mercado de trabajo	248,807	248,434	124,404	124,030	8,245	115,785	373
7. Integración laboral de las personas con especiales dificultades	512,779	505,757	230,750	275,007	106,725	168,282	7,022
8. Fomento y Apoyo a las iniciativas de Desarrollo Local	295,052	295,052	132,773	162.279	132,260	30,019	
9. Asistencia Técnica	39,622	39,112	19,811	19,301	8,361	10,940	510
<b>Total</b>	<b>5.117,519</b>	<b>5.061,383</b>	<b>2.221,810</b>	<b>2.839,573</b>	<b>1.816,529</b>	<b>1.023,044</b>	<b>56,136</b>

De los recursos a aplicar en cada región, una parte se destinará, al igual que en el Objetivo n.º 1, a la cofinanciación de actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado y otra parte a la cofinanciación de las desarrolladas por las Administraciones

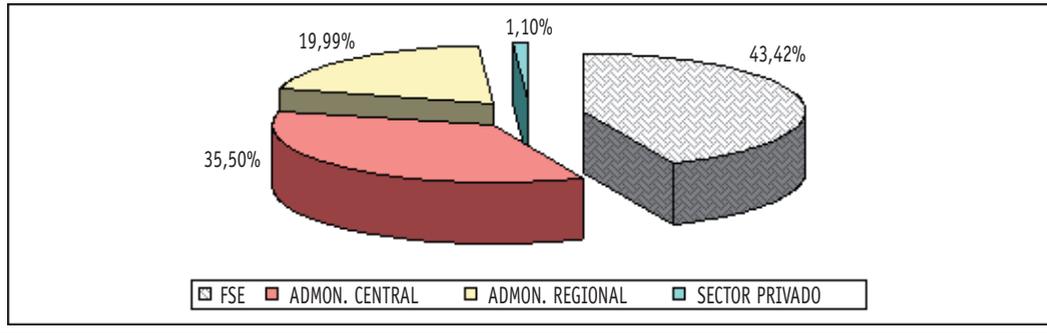
**MARCO COMUNITARIO DE APOYO OBJETIVO N.º 3**

Contribución de los fondos comunitarios por ejes de desarrollo (%)



**MARCO COMUNITARIO DE APOYO OBJETIVO N.º 3**

Participación en coste total del programa



Autonómicas. La distribución de carácter indicativo<sup>1</sup> entre esas dos categorías en cada una de las Comunidades Autónomas es la siguiente:

**CUADRO 2.23**

Comunidad Autónoma	Millones de Euros y % del total Programación Regional		Millones de euros y % del total Programación Plurirregional	
	Millones de Euros	% del total	Millones de euros	% del total
Aragón	61,58	7,28%	103,20	7,50%
Baleares	31,63	3,74%	58,34	4,24%
Cataluña	217,04	25,66%	503,60	36,60%
Madrid	233,79	27,64%	462,05	33,58%
Navarra	65,05	7,69%	42,38	3,08%
La Rioja	14,13	1,67%	20,64	1,50%
País Vasco	222,62	26,32%	185,75	13,00%
<b>Totales</b>	<b>845,84</b>	<b>100,00%</b>	<b>1375,96</b>	<b>100,00%</b>

<sup>1</sup> Distribución indicativa basada en los criterios adoptados en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales de 21 de diciembre de 1999, aplicable al ejercicio 2000, y una vez deducido el 4% de recursos retenidos en concepto de Reserva de Eficacia (Millones de euros corrientes según la indexación realizada por los Servicios de la Comisión).

## D) *Los Programas Operativos del Objetivo n.º 3*

Al igual que en el caso del Objetivo n.º 1, los Programas Operativos a través de los que se desarrolla el Marco Comunitario de Apoyo son de dos tipos: Programas Operativos Plurirregionales y Programas Operativos Regionales. A continuación se hace una reseña de su naturaleza, objetivos específicos y ejes prioritarios de intervención del FSE en cada uno de ellos. Además de los cuatro programas plurirregionales que se reseñarán, hay un quinto más, dedicado a asistencia técnica.

### *d.) Programas Operativos Plurirregionales*

#### *Programa Operativo de Fomento del Empleo*

Los objetivos perseguidos con este programa aprobado por la Comisión Europea el 16/01/2001, son los siguientes:

- Favorecer la inserción y reinserción de los desempleados.
- Prevenir el desempleo de larga duración.
- Apoyar la estabilidad del empleo y fomentar el desarrollo local del empleo.

La intervención del FSE se concentrará en los siguientes ejes prioritarios de intervención:

Ejes prioritarios:

- Eje 1. Inserción y reinserción de desempleados
- Eje 3. Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad
- Eje 7. Integración de las personas con especiales dificultades
- Eje 8. Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local

El peso de las acciones preventivas durante el período 2000-2003 oscila entre el 63 y el 66% del total de la ayuda FSE.

Los recursos procedentes del FSE para la financiación de P.O. alcanzan la suma 804,7 millones de euros.

#### *Programa Operativo para el Sistema de Formación Profesional*

A lo largo del periodo 1993-99, el mercado de trabajo ha experimentado una evolución positiva, pese a lo cual en España en las regiones en las que se aplicarán el FSE asignado al objetivo n.º 3 aún presentan unas tasas de actividad y empleo por debajo y una tasa de paro por encima de la media comunitaria, por lo que es necesario seguir ejecutando durante el periodo 2000-2006, las políticas activas de empleo que permitan situarse dentro de la media de la Unión Europea.

Una de estas políticas activas de empleo, que ha contribuido de manera importante a esta evolución positiva, ha sido la aplicación de una formación capaz de preparar mejor profesionalmente a la población activa para su integración y permanencia en el mercado laboral.

En la actualidad, el sistema de Formación Profesional de España está constituido por tres subsistemas: la Formación Profesional Inicial/Reglada, la Formación Ocupacional y la Formación Continua.

A fin de hacer posible una mayor integración y adecuación de estos tres subsistemas de formación a las necesidades del mercado laboral, según Programa Operativo aprobado el 9/11/2000, se tiene previsto realizar una serie de actuaciones encaminadas a alcanzar los siguientes objetivos:

- Fomentar la calidad de la formación profesional e impulsar la innovación curricular, de metodología y materiales didácticos.
- Actualizar la ordenación de la formación profesional, con especial dedicación al desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones, Catálogo de Títulos Profesionales y Repertorio de Certificados de Profesionalidad.
- Colaborar en la difusión, el seguimiento y la evaluación del Sistema de Formación Profesional.
- Incentivar la formación en especialidades profesionales deficitarias en el mercado de trabajo.
- Fomentar los centros integrados y la formación de formadores.

La intervención del FSE se concentrará en un solo eje prioritario (el eje 4 referido al refuerzo de la educación técnico-profesional) y alcanzará un montante de 38,1 millones de euros.

#### *Programa Operativo de Iniciativa empresarial y Formación Continua*

Para mejorar la situación del mercado laboral, reduciendo la tasa de desempleo e incrementando la de actividad, es necesaria la creación de un volumen mayor de empleo de calidad.

La creación de empleo es el resultado del esfuerzo del tejido productivo, y, en el caso de España, principalmente de las PYMES, ya que suponen el 99% de las empresas existentes y son las que cuentan con la mayor capacidad de creación de puestos de trabajo. Por ello, se considera una prioridad el refuerzo de la capacidad empresarial, por lo que se favorecerá la generación de nueva actividad que permita la creación de empleo, especialmente en el caso de las PYMES, del autoempleo y de la economía social.

Uno de los ámbitos donde existen mayores posibilidades de creación de empleo es la denominada sociedad de la información, donde España presenta un margen de crecimiento superior a la media de la Unión Europea.

Al mismo tiempo, el desarrollo e importancia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación también hacen necesaria una destacada actuación en la mejora de la cualificación de los trabajadores, para incrementar su nivel y su capacidad de adaptación a los nuevos requerimientos del mercado de trabajo.

Por esas razones, las actuaciones previstas en este Programa Operativo se dirigirán también a la mejora de la adaptabilidad de los trabajadores, realizando acciones de formación continua de los trabajadores ocupados y de mejora de la estabilidad del empleo creado, con el objetivo de mejorar la calidad del empleo y la competitividad empresarial.

Por lo tanto, las actuaciones previstas financiadas por el FSE se concentran en dos ejes prioritarios de intervención: Eje 2: Refuerzo de la capacidad empresarial y Eje 3: Refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad. Los recursos totales a aplicar procedentes del FSE ascenderán a 1553 millones de euros.

### *Programa Operativo Lucha contra la discriminación*

La situación de ciertos colectivos de personas del mercado de trabajo español se caracteriza por su especial discriminación, haciéndose necesaria una actuación específica para lograr su integración laboral.

Este es el caso principalmente de las mujeres, que si bien representan el 52% de la población de más de 16 años, únicamente suponen el 39% de la población activa y el 36% de la población ocupada, al mismo tiempo que representan el 57% de las personas desempleadas. En 1999 la tasa de paro de las mujeres era ampliamente superior a la masculina llegando al 22,9% frente al 10,6% de los hombres. En las zonas de fuera de Objetivo 1 la tasa de paro femenino duplica la del masculino.

En lo que respecta a los discapacitados, que suponen el 3,96% de la población total, únicamente son ocupados el 15% y su tasa de paro se estima en un 37%.

En cuanto al resto de colectivos en riesgo de exclusión, entre los que se encuentran los inmigrantes, las familias de emigrantes españoles, la población migrante interior, las minorías étnicas (esencialmente la comunidad gitana), los ex-reclusos, los ex-toxicómanos y todas aquellas personas que sufran algún tipo de discriminación, todavía no existen estudios que cuantifiquen sus problemas de inserción social y laboral.

Destaca entre estos colectivos, por su creciente afluencia, el caso de los trabajadores extranjeros, que requiere un enfoque preventivo, con el objetivo de evitar desde el principio la aparición de problemas de marginación social, para lo cual se tendrá en cuenta la experiencia de las dificultades atravesadas por nuestros emigrantes y los resultados de los modelos de integración aplicados por otros países de la Unión Europea.

Por ello, los principales objetivos de este Programa Operativo aprobado por la Comisión Europea el 16/01/2001, son:

- Fomentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Promover la inserción laboral de los discapacitados.
- Promover la integración laboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión.

Para su consecución, las intervenciones del FSE se concentrarán en la cofinanciación de actuaciones en los Ejes prioritarios n.º 6: Participación de la mujer en el mercado de trabajo y en el Eje 7: Integración de las personas con especiales dificultades, y alcanzarán un montante de 76,9 millones de euros.

#### *d<sub>2</sub>) Programas Operativos Regionales*

En los Programas Operativos de ámbito regional se contemplan, en general, intervenciones en los nueve ejes establecidos en el Marco Comunitario de Apoyo con las excepciones que a continuación se indican.

#### *Programa Operativo de Aragón*

El mercado de trabajo de la región aragonesa ha presentado un comportamiento favorable en los últimos años en los que, siguiendo la tendencia mostrada por el resto del territorio nacional, su tasa de paro ha ido cayendo hasta situarse en 1999 en el 10,97%, tasa que se encuentra por debajo de la media nacional pero por encima del promedio europeo.

Pero esta situación positiva a nivel global esconde importantes desequilibrios internos, como son la baja tasa de crecimiento de la población activa, una elevada incidencia del paro femenino (el colectivo de mujeres en paro es tres veces superior al de los varones en paro), un elevado nivel de paro en el colectivo de jóvenes, especialmente en los universitarios, una ocupación agraria muy elevada y en fuerte regresión y un desarrollo del sector servicios por debajo de la media nacional. Los objetivos del Programa, por lo tanto, son:

- Incrementar los niveles de actividad y de empleo.
- Combatir todas las formas de discriminación en el mercado de trabajo, en particular la de las mujeres
- Favorecer la creación de empleo estable y la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas
- Apoyar la innovación tecnológica y el desarrollo local.

Para la consecución de dichos Objetivos, la intervención del FSE se producirá en todos los Ejes prioritarios establecidos en el MCA.

La participación del FSE en este P.O. se cifra en 61,5 millones de euros mientras que la financiación nacional se sitúa en 68,4 millones de euros. Se contempla una aportación del sector privado cifrada en 2,8 millones de euros.

#### *Programa Operativo de Baleares*

La Comunidad Autónoma de Baleares, presenta una tasa de paro del 11,4%, siendo el 57% de los parados mujeres.

Respecto a la población ocupada destaca la precariedad de los empleos y la escasa cualificación de los trabajadores debido, básicamente, a la estacionalidad del empleo.

Las personas con especiales dificultades de inserción alcanzan un volumen muy destacable en esta Comunidad Autónoma, especialmente los inmigrantes que suponen el 4% de la población total balear.

Los objetivos establecidos en el Programa son:

- Fomentar la integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral
- Favorecer la creación de empleo estable y la igualdad de oportunidades
- Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas
- Apoyar la innovación tecnológica y el desarrollo local.

La intervención del FSE se ha previsto la intervención en todos los ejes prioritarios establecidos en el MCA y se cifra en 31,6 millones de euros, las Administraciones españolas contribuirán con 39,4 millones de euros a la financiación del P.O..

#### *Programa Operativo de Cataluña*

La evolución del mercado laboral en Cataluña durante el periodo 1993-99 ha sido bastante positiva. Ha mejorado la tasa de actividad, situándose en el último trimestre de 1999 en el 53%, muy próximo a la media de la Unión Europea. En este periodo se ha produci-

do un incremento de la población activa, debido básicamente a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Durante este periodo se han creado del orden de 397.000 nuevos empleos, de los cuales el 62% han correspondido al sector servicios, el 15% a industria, el 20% a construcción y el 3% a agricultura.

Aunque la evolución de la tasa de paro ha sido muy positiva, el 10% actual aún está por encima de la media comunitaria, por lo que es necesario seguir realizando un importante esfuerzo durante el periodo 2000-2006 en materia de políticas activas de empleo para situarse dentro de la media de la Unión Europea. Los objetivos del Programa son: que se pretenden alcanzar a través de actuaciones en todos los ejes de intervención a excepción del Eje 8 son:

- Incrementar los niveles de actividad y empleo.
- Fomentar la integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral.
- Reforzar la educación técnico-profesional
- Favorecer la creación de empleo estable y la adaptabilidad de los trabajadores.
- Apoyar la innovación tecnológica.
- Incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

La contribución del FSE a la financiación del P.O. alcanza la cifra de 217 millones de euros aportando las Administraciones españolas interesadas la cantidad de 283,4 millones de euros.

### *Programa Operativo de Madrid*

La Comunidad Autónoma de Madrid presenta una tasa de paro del 12,5%. Un fenómeno a tener en cuenta en el mercado de trabajo de esta Comunidad Autónoma es que existen en ella importantes diferencias en las cifras del mercado de trabajo según las áreas geográficas. La tasa de paro femenina duplica a la masculina, 26% frente al 13,1%.

Por otro lado hay que resaltar el hecho de que más de la mitad de los parados de la Comunidad de Madrid (55,9%) llevaba, en situación de desempleo, uno o más años.

Entre 1995 y 1999 el descenso del paro en la Comunidad de Madrid fue mayor que en el conjunto nacional, produciéndose el mayor descenso entre las mujeres (-2,9%), los jóvenes de 20 a 24 años (-7,3%) y los que buscan el primer empleo. Los descensos menos significativos se dan entre el grupo de 16-19 años y, sobre todo, entre los trabajadores mayores de 55 años (-1,7%).

El mercado laboral madrileño se caracteriza asimismo por sufrir una fuerte presión de demandantes de empleo procedentes de otras Comunidades Autónomas. Existe, además, una elevada precariedad en el empleo creado unida a una baja cualificación de los trabajadores afectados por los contratos temporales.

Los Objetivos del Programa para cuya consecución están previstas actuaciones en todos los ejes son los siguientes:

- Incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo
- Reducir el desempleo
- Apoyar la innovación tecnológica

- Reforzar la educación técnico-profesional
- Fomentar la integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral
- Apoyar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y el desarrollo local.

La participación comunitaria en la financiación del P.O. se cifra en 233 millones de euros, mientras que la de las Administraciones españolas concernidas asciende a 311 millones de euros.

### *Programa Operativo de Navarra*

La evolución del mercado de trabajo en esta Comunidad Autónoma ha tenido un comportamiento positivo en el periodo 1992-99. Su tasa de actividad se ha ido incrementando hasta superar el 51%, nivel ligeramente superior al nacional, aunque algo inferior al promedio de la Unión Europea.

La tasa de empleo también ha ido evolucionando favorablemente en estos últimos años, situándose por encima del 46%.

Así mismo la tasa de paro ha experimentado un ligero descenso hasta situarse por debajo del 10%, cifra inferior a la media nacional y cercana a la media comunitaria siendo la más baja de España. No obstante, es preciso subrayar que la tasa de desempleo de las mujeres es casi cuatro veces superior a la de los hombres.

Por ello, se hace necesario durante el periodo 2000-2006 seguir desarrollando políticas que faciliten, entre otras, la estabilidad en el empleo y la integración de determinados colectivos en el mundo laboral. Los objetivos perseguidos con el programa son:

- Reforzar la educación técnico-profesional.
- Favorecer la creación de empleo estable y la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas.
- Favorecer la integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral.
- Apoyar la iniciativa empresarial
- Combatir el desempleo, apoyar la innovación tecnológica y favorecer la igualdad de oportunidades.

Las intervenciones del FSE cofinanciará actividades en todos los ejes prioritarios de intervención prioritarios de intervención previstos en el MCA a excepción de los ejes n.º 1 y n.º 8.

Los recursos del FSE a aplicar en la financiación del Programa ascienden a 65 millones de euros.

### *Programa Operativo del País Vasco*

La evolución del mercado de trabajo en la Comunidad Autónoma del País Vasco durante el periodo de programación 1994-1999 ha sido muy positiva, ya que, impulsada por un crecimiento económico con tasas superiores al 3,5% del PIB, ha alcanzado en 1998 la máxima ocupación histórica de la región y su tasa de paro ha descendido hasta el

16,4%, descenso global que también ha afectado a las tasas de paro masculina, femenina y juvenil.

Pero los progresos alcanzados no han sido suficientes para resolver todos los problemas de empleo de esta región, ya que la tasa de paro sigue estando muy por encima de la tasa media de la Unión Europea. Asimismo, persisten las diferencias entre los niveles de actividad y paro en función del género y es muy considerable la bolsa de parados de larga duración (la mitad de los desempleados). Los objetivos perseguidos, para cuya consecución el FSE cofinanciará actividades en todos los ejes prioritarios de intervención previstos en el MCA son los siguientes:

- Apoyar la creación y el mantenimiento de empleo estable
- Favorecer la integración de las personas con especiales dificultades de inserción laboral
- Apoyar la iniciativa empresarial y la innovación tecnológica
- Incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo
- Fomentar el desarrollo local
- Mejorar la calidad de la educación técnico-profesional.

Los recursos del FSE previstos para aplicar en la financiación del programa ascienden a 222 millones de euros.

#### *Programa Operativo de La Rioja*

El mercado laboral de La Rioja ha tenido un comportamiento favorable durante el periodo 1993-99. No obstante, la tasa de actividad se situaba en dicho entorno al 46%, siendo inferior a la registrada a escala nacional y estando lejos de la media de la Unión Europea. El incremento de población activa que se ha producido en el periodo 1993-99 se ha debido fundamentalmente a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.

Durante este periodo, la tasa de empleo ha tenido un crecimiento reducido pasando del 40,4% al 40,7% y aunque la tasa de paro ha disminuido, hasta situarse en el 11%, aún está por encima de la media de la Unión Europea, por lo que se necesita seguir realizando durante el periodo 2000-2006 un esfuerzo importante en materia de políticas activas de mercado de trabajo.

Los objetivos perseguidos con las actuaciones cofinanciadas por el FSE que afectan a todos los ejes prioritarios de intervención definidos en el MCA son los siguientes:

- Favorecer la creación de empleo estable y la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas.
- Combatir el desempleo, en particular el de las personas con especiales dificultades de inserción laboral.
- Incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Apoyar la innovación tecnológica.
- Fomentar el desarrollo local.

La aportación del FSE a la financiación del P.O. asciende a 14 millones de euros, siendo equivalente a esta cantidad los recursos a aportar por las Administraciones españolas implicadas.

### *Programa Operativo de Asistencia Técnica*

Este programa operativo recoge aquellas medidas de asistencia técnica que faciliten la tarea que debe llevar a cabo la autoridad de gestión, necesarias para la aplicación del Fondo Social Europeo en España en las regiones fuera de objetivo 1 para el periodo 2000-2006.

Los objetivos que se pretenden alcanzar son:

- Determinar el grado de eficacia y eficiencia de la ejecución de las distintas intervenciones y de los recursos utilizados.
- Implementar un sistema de seguimiento que permita canalizar los flujos de información sobre las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, efectuando el seguimiento financiero y cualitativo de las intervenciones.
- Establecer un plan de comunicación que abarque las actuaciones en materia de información y publicidad que permita hacer llegar a los posibles beneficiarios y al público en general las posibilidades y los resultados que el Fondo Social Europeo y la Comunidad realizan en su favor.
- Organizar la celebración de los Comités de Seguimiento de manera adecuada para que puedan cumplir con las tareas que los reglamentos comunitarios y sus propios reglamentos internos les fijen.
- Conocer a través de los estudios temáticos oportunos aquellos aspectos relacionados con el mercado de trabajo y los recursos humanos que se consideren de interés para una mejor gestión y planificación del Fondo Social Europeo.
- Dotar a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del equipamiento necesario, así como atender a las necesidades de formación de su personal.

## **2.4. LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS COFINANCIADAS CON FONDOS ESTRUCTURALES EN EL PERÍODO 2000-2006**

Las Iniciativas Comunitarias constituyen un apartado específico y con características propias dentro de los Fondos Estructurales, aunque de hecho no representan más que una de las formas de utilización o aplicación de dichos Fondos. De ahí que los Reglamentos reguladores sean los mismos, al igual que las normas generales sobre elegibilidad, la Directiva sobre información y publicidad de las actuaciones cofinanciadas con Fondos Estructurales o las reglas sobre gestión y control les son igualmente de aplicación.

Las Iniciativas Comunitarias, suponen el 5,35% del total de Fondos Estructurales en el actual período, frente al 9% que representaron en el período anterior, lo que supone un total de 10.442 millones de euros, unos 1.740.000 millones de pesetas, para todo el período y para el conjunto de los países de la Unión Europea.

En el período 2000-2006 se va a aplicar la cuarta generación de Iniciativas Comunitarias, si consideramos como tales los precedentes que en este sentido supusieron los Programas Comunitarios STAR, VALOREN o RENAVAL, anteriores a la gran reforma de los Fondos que se produjo en 1988. Se trata, pues, de un tipo de convocatorias o programas que cuentan con una historia y respecto a las que ya hay buenas experiencias que pueden servir de modelo.

Las Iniciativas Comunitarias son programas europeos financiados en el ámbito de las Acciones Estructurales, es decir, programas que utilizan como fuente de financiación uno o

varios de los Fondos Estructurales: FEDER, FSE, FEOGA-0 y, en su caso, IFOP. Sin embargo, se diferencian de las llamadas iniciativas nacionales por una serie de características propias:

- Se ponen en marcha por decisión de la Comisión Europea que es quien decide el ámbito o enfoque temático al que irán destinadas. Tienen, por tanto, un enfoque mucho más sectorial que territorial.
- El reparto de sus recursos entre Estados lo realiza la Comisión libremente, sin atender a los mismos criterios objetivos utilizados en el reparto de los recursos asignados a los Objetivos prioritarios.
- Se trata de programas de Fondos Estructurales que no atienden al principio de concentración geográfica pues, para la gran mayoría de ellas, todo el territorio de la Unión Europea es susceptible de recibir ayudas de las Iniciativas. La única excepción la constituye la Iniciativa INTERREG que trabaja con zonas de cooperación previamente determinadas.
- Se trata de programas donde los aspectos de transnacionalidad e innovación resultan casi obligados, al menos como requisitos previos a su aprobación o puesta en marcha.
- Desde el punto de vista de elegibilidad del gasto, las Iniciativas tienen ciertas peculiaridades, pues cada Iniciativa es financiada por uno solo de los Fondos Estructurales, pero puede acoger medidas subvencionables por cualquiera de los otros Fondos, lo cual agiliza y simplifica considerablemente la gestión de estos programas.
- También en un esfuerzo de simplificación, el número de Iniciativas del actual período se ha reducido considerablemente en comparación con las existentes en períodos anteriores. Así, frente a 13 Iniciativas durante los años 1994-1999, a saber: INTERREG (cooperación transfronteriza, redes de energía y cooperación en el ámbito de ordenación del territorio), LEADER II (desarrollo rural), ADAPT (adaptación de los trabajadores a los cambios industriales y a la sociedad de la información), PYME (mejora de la competitividad de las empresas pequeñas y medianas), EMPLEO (igualdad de oportunidades para las mujeres, mejora de las perspectivas de empleo de las personas discapacitadas, integración laboral de los menores de 20 años sin cualificación e integración de personas amenazadas por la exclusión social), URBAN (revitalización de los barrios urbanos en crisis), KONVER (en favor de regiones dependientes del sector de la defensa), REGIS (a favor de regiones ultraperiféricas), RETEX (a favor de regiones dependientes de la industria textil y de la confección), RESIDER II (reconversión de zonas siderúrgicas), RECHAR II (reconversión de zonas mineras del carbón), PESCA (a favor de las zonas dependientes de la pesca) y PEACE (apoyo al proceso de paz y reconciliación en Irlanda del Norte.), para el período 2000-2006 sólo se van a poner en marcha 4 Iniciativas, aunque los apartados en que se divide una de ellas, INTERREG, y la fórmula de programación de otras como URBAN o LEADER +, hace que el número final de programas a elaborar sea mucho mayor.

Sin embargo, es evidente el éxito y la capacidad de convocatoria de estas Iniciativas, y ello puede ser debido a que suponen una ventanilla abierta a muchos pequeños promotores que no tienen fácil cabida en los programas de los Objetivos prioritarios, proponen ámbitos de actuación muy amplios e innovadores y conllevan mucha visibilidad en los entornos locales. Además, ofrecen la posibilidad de promover acciones de mayor tamaño e

impacto que las propias de la institución que las promueve a través de partenariados, transnacionalidades, redes y otros instrumentos de este tipo propios de las Iniciativas.

Las cuatro Iniciativas 2000-2006 son las siguientes:

- INTERREG III: cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para fomentar un desarrollo y una ordenación armoniosa y equilibrada del territorio europeo.
- LEADER +: desarrollo rural mediante programas de desarrollo integrados y de cooperación de los grupos de acción local.
- EQUAL: cooperación transnacional para fomentar las nuevas prácticas de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo en el acceso al mercado laboral..
- URBAN: rehabilitación económica y social de las ciudades y los barrios en crisis, a fin de fomentar el desarrollo urbano sostenible.

Los temas o problemas sectoriales tratados en Iniciativas del período 1994-1999 que no han sido seleccionadas para el 2000-2006 pueden en todo caso incluirse en los programas de los Objetivos 1, 2 y 3.

El cuadro 2.24 refleja el reparto indicativo por Estado miembro de los créditos disponibles para las Iniciativas Comunitarias en el período 2000-2006.

CUADRO 2.24

*Reparto indicativo por estado miembros de los créditos de compromiso disponibles para iniciativas comunitarias 2000-2006  
(Millones de euros - precios 1999)*

	Interreg.	Equal	Leader	Urban	Total
BE	104	70	15	20	209
DK	31	28	16	5	80
DE	737	484	247	140	1608
GR	568	98	172	24	862
ES	900	485	467	106	1958
FR	397	301	252	96	1046
IT	426	371	267	108	1172
LU	7	4	2	0	13
NL	349	196	78	28	651
AT	183	96	71	8	358
PT	394	107	152	18	671
FI	29	68	52	5	254
SE	154	81	38	5	278
UK	362	376	106	117	961
Redes	50	50	40	15	155
EUR 15	4875	2847	2020	700	10442

#### 2.4.1. Iniciativa Interreg. III

INTERREG ha sido una de las Iniciativas Comunitarias más interesantes de las desarrolladas en períodos de programación anteriores, porque aportaba un valor añadido diferen-

cial respecto a otros programas que se financiaban a través de los Objetivos prioritarios. No cabe duda de que el tema de la cooperación transfronteriza era algo nuevo en el contexto de la actividad comunitaria y suponía un reto sobre el que no existía precedente y, por lo tanto, sobre el que no había garantía alguna de éxito. El interés, reconocido por todos, Comisión, Parlamento y Estados miembros, y el valor añadido que suponía INTERREG, generó unanimidad sobre la conveniencia de mantener una iniciativa de estas características para el período de programación actual, 2000-2006.

La Comisión europea adoptó el 28 de abril de 2000 el texto definitivo de la Comunicación a los Estados miembros que recoge las orientaciones de esta Iniciativa para este período 2000-2006, siendo publicado con fecha 23 de mayo de 2000 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2000/C 143/08).

A punto de abordar esta tercera generación del INTERREG, puede resultar interesante hacer una especie de recapitulación de lo que han supuesto el INTERREG I y II, para llegar a la conclusión de que ha sido necesario recorrer ese camino del I y II, para llegar a un INTERREG III renovado, reorientado y mucho más ambicioso en sus objetivos y, por lo tanto, mucho más complicado de gestionar y mucho más exigente a la hora de concretar proyectos.

INTERREG III es distinto a los INTERREG que hemos conocido en las etapas anteriores. Este nuevo INTERREG deja de lado de alguna manera todo lo relativo al desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas, aspecto éste que había sido el objetivo fundamental de los INTERREG anteriores, poniendo el acento en la cooperación y además no solamente en la cooperación transfronteriza, sino en una cooperación transnacional e interregional y todo ello en un marco de organización muy complejo que tiene que ver con la ordenación del territorio europeo y el desarrollo sostenible. Por eso este INTERREG III se organiza en torno a tres ámbitos, el volet A de *cooperación transfronteriza*, el volet B de *cooperación transnacional* y el volet C de *cooperación interregional*.

El objetivo fundamental de INTERREG sigue siendo conseguir que las fronteras físicas no sean un obstáculo al desarrollo equilibrado y a la integración de los territorios europeos. De nada servirían las grandes políticas comunitarias, como el mercado único o la unión económica y monetaria, si no se complementasen con otro tipo de actuaciones como INTERREG, intentando que las fronteras no sean ese obstáculo al desarrollo, al menos de ciertos territorios, de las franjas fronterizas, de los territorios colindantes entre distintos Estados.

INTERREG I se puso en marcha en el año 1990 hasta el año 1993 y era un programa exclusivamente fronterizo. En aquel momento no se hablaba de transnacionalidades, ni interregionalidades. En fronteras terrestres, España tuvo que elaborar el INTERREG frontera con Portugal y el INTERREG frontera con Francia, con programas que se orientaron fundamentalmente al desarrollo de los territorios fronterizos, intentando solventar un problema histórico como era la carencia de equipamientos y de infraestructuras en zonas y franjas fronterizas, pero sentando ya unas primeras bases y sembrando una semilla para la puesta en marcha de las siguientes generaciones de INTERREG.

En el período 1994-1999, se planteó una segunda convocatoria de INTERREG, que presentaba dos novedades respecto al INTERREG anterior, la primera de ellas es que se contemplaban no solamente las fronteras terrestres, sino que también se contemplaban las fronteras externas, incluso las marítimas. En el caso de España ello conllevó el tener que elaborar por primera vez un INTERREG España-Marruecos, con un mar por medio y con una dificultad añadida que procedía del hecho de que los recursos financieros de INTERREG sólo podían gastarse en el territorio de la Unión Europea. La segunda característica de este

INTERREG 1994-1999 fue que ya avanzado el periodo de programación, en el año 1996, la Comisión decidió poner en marcha el INTERREG II C de Cooperación Transnacional, que estuvo orientado, por un lado a problemas de sequía, y ahí España, Italia, Grecia y Portugal tuvieron que elaborar programas INTERREG de ordenación del territorio en temas relacionados con la sequía con la connotación de transnacionalidad y también orientado, por otro lado, al problema inundaciones para países del Centro de Europa. Había además unos 10 millones de euros para proyectos diversos de cooperación transnacional en todos los ámbitos. Esta ha sido una experiencia piloto muy importante para el desarrollo del volet B en el presente INTERREG III.

Los principios generales de esta nueva convocatoria de INTERREG son más complejos, porque se exige por primera vez una estrategia común por programa, fijando prioridades igualmente comunes, de tal manera que todas las operaciones, todas las medidas y todos los proyectos que se propongan al INTERREG tienen que basarse o incardinarse en una estrategia y en una programación común, y todas las regiones y todos los territorios afectados, desde el punto de vista de zona elegible, por el INTERREG deben mostrar o demostrar su valor añadido en términos de cooperación transfronteriza.

La segunda condición, consecuencia de la primera, es que sólo van a ser subvencionables por INTERREG los proyectos de selección y ejecución conjunta en dos o más Estados miembros, o bien, si, excepcionalmente, se trata de un proyecto que solo se desarrolla en el territorio de un Estado miembro, han de estar demostrados y probados sus efectos benéficos sobre el otro Estado vecino. También exige complementariedad con todos los proyectos y todas las medidas que se subvencionen a través de los objetivos prioritarios, incorporando elementos de innovación y de cooperación.

Se ha de proponer una única autoridad de gestión para cada espacio de cooperación y una única autoridad de pago, pues la Comisión librará los Fondos a una única cuenta por frontera, por ello habrá que definir fórmulas de gestión a través de estructuras comunes que sobrepasen las estructuras administrativas tradicionales de los Estados.

Por primera vez, las regiones colindantes a las zonas elegibles en INTERREG transfronterizo pueden participar en esta Iniciativa, estando acotada esta participación a un máximo del 20% del total de la ayuda asignada al programa.

Otra novedad de INTERREG III es el planteamiento integrado en cuanto a la subvencionalidad de todo tipo de medidas elegibles a través del FEDER, es decir, este Fondo va a poder acometer y, por lo tanto, va a poder cofinanciar medidas de desarrollo rural, tradicionalmente financiadas por el FEOGA-Orientación, medidas de recursos humanos o de formación y empleo, tradicionalmente financiadas en el ámbito del Fondo Social Europeo, incluso se van a poder financiar medidas de ajuste de las estructuras pesqueras y otras medidas tipo del fondo pesquero, del Instrumento Financiero Orientación de la Pesca.

### *Aplicación de la Iniciativa INTERREG III en España*

España, como el resto de los Estados miembros debía presentar sus programas INTERREG a la Comisión antes del 23 de noviembre de 2000. Se presentaron un total de siete programas: tres de cooperación transfronteriza (con Portugal, Francia y Marruecos) y cuatro de cooperación transnacional (Mediterráneo Occidental, Espacio Atlántico, Europa Sudoccidental y Regiones Ultraperiféricas.)

Los 900 millones de euros en valores de 1999 asignados a España con cargo a esta Iniciativa se han distribuido de la forma siguiente:

- 77% para cooperación transfronteriza, es decir, 693 millones de euros, de los que 485 millones se aplicarán en la frontera con Portugal, 158 millones en la frontera marítima con Marruecos y 50 millones en la frontera con Francia.
- 17% para cooperación transnacional, 153 millones de euros, de los que 80 millones se destinan a Canarias para la cooperación con Azores, Madeira y países terceros, y el resto se reparte a partes iguales entre los otros tres espacios de cooperación transnacional.
- 6% para cooperación interregional, es decir, 54 millones de euros.

Por último está, el INTERREG III C, de cooperación interregional. Con el mismo se financiarán fundamentalmente la creación de redes y el intercambio de experiencias a través de cuatro apartados: cooperación interregional entre los poderes públicos o asimilables que gestionen recursos en los Objetivos 1 y 2, cooperación entre los poderes públicos u organismos promotores equivalentes implicados en la propia iniciativa INTERREG, cooperación interregional en el área del desarrollo urbano y, por último, cooperación interregional entre regiones implicadas en las tres áreas que se van a desarrollar a través de las Acciones Innovadoras (artículo 4 del Reglamento del FEDER). Esas áreas son: Sociedad del conocimiento e innovación tecnológica, Sociedad de la información y desarrollo regional, o Identidad regional y desarrollo sostenible.

#### 2.4.2. *Iniciativa Comunitaria Urban II*

La Iniciativa Comunitaria URBAN está dirigida a la regeneración económica y social de las ciudades y de los barrios en crisis con el fin de fomentar un desarrollo urbano sostenible.

Los logros alcanzados con esta Iniciativa durante el período 1994-1999 en cuanto a mejoras palpables en la calidad de vida de las zonas beneficiarias han permitido su continuidad para el período 2000-2006. En efecto, durante el período de programación 1994-1999 URBAN subvencionó programas en un total de 118 zonas urbanas, 29 de las cuales correspondieron a ciudades españolas. Además otros dos programas URBAN se desarrollaron en España en las dos capitales canarias en el marco financiero de la Iniciativa REGIS.

La Comisión Europea adoptó el 28 de abril de 2000 el texto definitivo de la Comunicación a los Estados miembros que recoge las orientaciones de esta Iniciativa para este nuevo período de aplicación, siendo publicado con fecha 19 de mayo de 2000 en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2000/C 141/04.)

#### *Objetivos*

Los objetivos principales de esta Iniciativa comunitaria son los siguientes:

- Promover la elaboración y puesta en marcha de estrategias innovadoras a favor de la regeneración económica y social sostenible de las poblaciones y ciudades pequeñas y medianas o de barrios en dificultades de las grandes ciudades.
- Mejorar e intercambiar los conocimientos y las experiencias sobre regeneración y desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea, mediante el desarrollo de proyectos de carácter demostrativo.

### *Zonas Subvencionables*

La Comisión ha considerado que, en función de los recursos financieros disponibles, el número de zonas abarcadas en esta Iniciativa debería ser del orden de cincuenta. Para ello, ha asignado un número indicativo de zonas urbanas subvencionables por Estado miembro, habiéndole correspondido ocho a España. Este número ha sido negociado posteriormente por cada Estado con la Comisión, de manera que, finalmente, en número total de zonas URBAN propuestas ha superado el número indicativo inicialmente fijado por Bruselas. En España el número final de programas URBAN presentados ha sido de diez. Las zonas urbanas subvencionadas pueden estar localizadas dentro o fuera de las zonas elegibles en virtud de los Objetivos 1 y 2.

Por regla general, cada zona urbana debe contar con al menos 20.000 habitantes, aunque este mínimo podría reducirse a 10.000 en casos debidamente justificados.

Cada programa se debe centrar en una zona urbana que presente un alto grado de homogeneidad en cuanto a sus características funcionales, geográficas y del tipo de problemas existentes. La delimitación de la zona se realiza basándose en una serie de indicadores socio-económicos que revelen una situación claramente desfavorable con respecto al resto de la ciudad o aglomeración urbana, quedando con ello demostrada la necesidad de una actuación integral de regeneración económica y social de la zona seleccionada frente al conjunto. Los indicadores socio-económicos que, al menos tres de ellos, deben cumplir las zonas propuestas son:

- Alto índice de desempleo de larga duración
- Bajo nivel de actividad económica
- Alto nivel de pobreza y exclusión
- Necesidad específica de reconversión debido a dificultades económicas y sociales a escala local
- Elevado número de inmigrantes, grupos étnicos y minoritarios o refugiados
- Bajo nivel educativo, importante déficit de cualificaciones y elevado índice de abandono escolar
- Nivel elevado de criminalidad y delincuencia
- Tendencias demográficas precarias
- Entorno particularmente degradado

Además, los Estados miembros pueden tener en cuenta otros criterios que resulten de interés.

### *Prioridades de actuación*

El Anexo I de la Comunicación de la Comisión establece una lista indicativa de medidas subvencionables en el contexto de esta Iniciativa, lista que tiene un carácter ilustrativo y no exhaustivo y que se puede ordenar en torno a las siguientes prioridades:

- Utilización mixta y reurbanización de terrenos abandonados de modo compatible con el medio ambiente. Se pretende favorecer la recuperación de solares abandonados para dedicarlos a usos mixtos respetuosos con el medio ambiente (incluida la protección y mejora de edificios y espacios abiertos en zonas degradadas y la con-

servación del patrimonio histórico y cultural) capaces de generar oportunidades de empleo estable, una mayor integración de las comunidades y minorías étnicas locales, la reinserción de las personas marginadas, un mayor grado de seguridad y prevención de la delincuencia, así como una menor presión en el uso de terrenos no utilizados previamente o la expansión urbana.

- Empresariado y Pactos a favor del Empleo. Incluye iniciativas locales y oportunidades de empleo vinculadas a medidas para prevenir impactos medioambientales negativos, la conservación y difusión de la cultura y el desarrollo de los servicios de asistencia alternativos o de otro tipo que tengan en cuenta los cambios en las estructuras demográficas, prestando especial atención a la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres.
- Integración de marginados y acceso a los servicios básicos. Se intenta favorecer el desarrollo de una estrategia contra la exclusión y la discriminación a través de acciones que fomenten la igualdad de oportunidades, especialmente orientadas a mujeres, inmigrantes y refugiados.
- Desarrollo de sistemas de transporte público integrado, mejorados en su eficacia, eficiencia económica y compatibilidad ecológica; acondicionamiento de vías para ciclistas y peatones, e instauración de sistemas de comunicación inteligentes con objeto de reducir los desplazamientos en medios de transporte privados.
- Reducción y tratamiento de residuos; gestión eficiente del agua y reducción del ruido; reducción del consumo de energía a partir de hidrocarburos.
- Desarrollo del potencial de las tecnologías de la Sociedad de la Información. Se trata de mejorar la prestación de servicios de interés público a las pequeñas empresas y a los ciudadanos, de manera que contribuyan a la inclusión social, la innovación y regeneración económicas, políticas y gestión de medio ambiente integradas, gestión de recursos humanos y empleabilidad, así como gestión eficiente de los servicios sanitarios, servicios de enseñanza y formación y servicios de proximidad.
- Mejoras en el gobierno urbano. Evaluación, gestión y seguimiento. Dadas la complejidad y dificultad que conllevan el desarrollo de un programa de estas características debido, entre otros factores, a su enfoque integrado e innovador, se trata de poner en marcha un mecanismo que fomente estructuras de gestión urbana nuevas y modernas, a través de procesos de reorganización y mejora de los servicios públicos. Ello permitirá, a su vez, el adecuado seguimiento de las actuaciones previstas en el URBAN y la evaluación de las mismas.
- Medidas para impulsar los conocimientos y el intercambio y la difusión de experiencias y buenas prácticas en relación con la regeneración económica y social de las zonas urbanas y el desarrollo urbano sostenible.

### *Aplicación de la Iniciativa URBAN II en España*

La participación total del FEDER en la Iniciativa URBAN II durante el período 2000-2006 se ha fijado en 700 millones de euros, a precios de 1999, para el conjunto de los Estados miembros. De ese total, 106 millones de euros, (112,6 en precios corrientes), correspondieron a España.

Para distribuir estos recursos entre los posibles municipios que pudieran presentar sus candidaturas a la Iniciativa, el Ministerio de Hacienda abrió un procedimiento que comen-

zó con la edición de una guía explicativa, que distribuyó entre todos los ayuntamientos españoles con una población igual o superior a 20.000 habitantes. En dicha guía se explicaba en qué consistía la Iniciativa URBAN II y se concretaba la fórmula de participación, fijando el 15 de septiembre de 2000 como fecha límite para la presentación de propuestas. Dichas propuestas debían incluir, como mínimo los elementos de información siguientes: delimitación de la zona de actuación, análisis socioeconómico de la zona, estrategia y descripción de las actuaciones, apreciación ex-ante, descripción del sistema de programación, gestión y seguimiento, plan financiero por anualidades y tabla de indicadores físicos, de realización y de impacto. Todo ello acompañado por la carta de solicitud firmada por el alcalde en la que debía quedar asegurada la disponibilidad de fondos municipales para asumir la cofinanciación del proyecto y el consenso social y político del municipio a través de un acuerdo del pleno municipal.

Se presentaron un total de 86 solicitudes que fueron estudiadas y valoradas. Además de esta valoración técnica y de calidad de los proyectos, la selección final excluyó todos los ayuntamientos que ya habían desarrollado programas URBAN durante el período anterior y tuvo en cuenta un cierto equilibrio territorial. Los proyectos finalmente seleccionados corresponden a los ayuntamientos de: Jaén y Granada (Andalucía), Cáceres (Extremadura), Orense (Galicia), Gijón (Asturias), San Cristóbal de la Laguna (Canarias), San Adrián de Besós (Cataluña), San Sebastián-Pasajes (País Vasco), Pamplona (Navarra) y Teruel (Aragón.)

La población media del conjunto de las zonas seleccionadas se eleva a 26.737 habitantes, oscilando entre 11.558 de Orense y 40.572 de San Sebastián-Pasajes.

La inversión total movilizada por la ayuda FEDER de la Iniciativa URBAN II será de 179.973.333 euros, unos 30.000 millones de pesetas, de los que 112.600.000 euros, 18.735 millones de pesetas, corresponden a la subvención comunitaria. A ello habrá que añadir la inversión inducida que se movilice como consecuencia de la Iniciativa, así como las actuaciones que igualmente se realicen en las zonas adyacentes o zonas de influencia de los barrios URBAN. La ayuda FEDER por ayuntamiento oscila entre 12.340.000 euros en los casos de Jaén, Granada y San Adrián de Besós, y los 9.820.000 euros de Orense.

#### 2.4.3. *Iniciativa Comunitaria LEADER +*

La buena imagen conseguida en las dos generaciones anteriores de esta Iniciativa, junto con la necesidad de adaptación de las zonas rurales como consecuencia de los cambios de la Política Agrícola Común, la creciente exigencia de los consumidores en materia de calidad agroalimentaria, la sensibilización medioambiental y la búsqueda de alternativas de empleo, han llevado a la Comisión europea a plantear la continuidad de la Iniciativa LEADER para el período 2000-2006.

Esta Iniciativa trata de profundizar en los conceptos de política de desarrollo rural iniciada con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988, a través de un enfoque territorial integrado y participativo. A ello se unen en este nuevo período las oportunidades que ofrece el nuevo Reglamento sobre desarrollo rural, que diseña un nuevo modelo que no se limita a reforzar la competitividad del sector agrario, sino que impulsa el desarrollo de nuevas actividades en un intento de consolidación de rentas y de creación de nuevas fuentes de empleo en el medio rural.

El 14 de abril de 2000 la Comisión europea estableció la Comunicación a los Estados miembros (2000/C 139/05) en la que se fijan las orientaciones de la Iniciativa LEADER + 2000-2006 (DOCE de 18 de mayo de 2000.). En dicha Comunicación se fijan las condicio-

nes generales que debe regir la aplicación de esta Iniciativa en los distintos Estados miembros en cuanto a objetivos previstos, beneficiarios, ámbito territorial, medidas adecuadas y procedimiento de acceso a las ayudas comunitarias.

### *Objetivos previstos*

La Iniciativa LEADER + debe complementar las acciones contempladas en los programas regulares de Fondos Estructurales, a través de acciones integradas de desarrollo impulsadas y animadas por grupos que operen a escala local. Se trata de animar a la reflexión de los agentes socioeconómicos de los territorios rurales sobre las potencialidades de su zona y sobre la posible aplicación de estrategias originales de desarrollo sostenible integrado de calidad, inciendo especialmente en aspectos tales como:

- Valorización del patrimonio natural y cultural
- Mejora del entorno económico y creación de empleo
- Mejora de la capacidad de organización de las diversas comunidades.

### *Beneficiarios*

Los beneficiarios, al igual que en los anteriores períodos de programación, serán los Grupos de Acción Local que actuarán como impulsores y transmisores de las estrategias de desarrollo rural, responsables de su aplicación en los territorios.

En su composición deberán participar el mayor número posible de agentes socioeconómicos existentes en el territorio, incluidas las administraciones, si bien en los órganos de decisión los agentes económicos locales y sus asociaciones deben representar al menos el 50% del poder de decisión. Estos grupos deben estar implantados a nivel local y han de designar un representante administrativo y financiero con capacidad para gestionar fondos públicos, o asociarse en una estructura jurídica común cuyos estatutos garanticen el buen funcionamiento del grupo y su capacidad para gestionar fondos públicos.

### *Territorio*

Cualquier territorio de la Unión Europea es susceptible de acogerse a la Iniciativa LEADER +.

Cada Estado miembro podrá seleccionar territorios homogéneos desde el punto de vista geográfico, económico y social, que no necesariamente tienen que coincidir con delimitaciones territoriales administrativas, en cada uno de los cuales actuará un Grupo de Acción Local.

Los Estados miembros deben concretar los criterios de selección de las zonas de aplicación de la Iniciativa, teniendo en cuenta que, como criterio general, la población deberá estar entre 10.000 habitantes para las regiones menos pobladas y 100.000 habitantes cuando las regiones consideradas alcancen una densidad de población de 120 habitantes por kilómetro cuadrado. Está prevista la posibilidad de admitir excepciones al límite inferior de población para las regiones con mínima densidad demográfica.

### *Medidas*

La Iniciativa LEADER + se articula en torno a los tres capítulos siguientes:

Capítulo I: apoyo a las estrategias de desarrollo rural territoriales, integradas y piloto, basadas en el enfoque ascendente y en la cooperación horizontal. Se trata de apoyar a

aquellos territorios que demuestren capacidad y voluntad para crear y aplicar una estrategia de desarrollo, integrada, sostenible y de carácter piloto, que debe ser demostrada mediante la presentación de un plan de desarrollo. Dicha estrategia ha de basarse en una cooperación representativa y se articulará en torno a un aspecto predominante que resulte característico de la identidad de un territorio.

Aun cuando se pueden considerar los aspectos específicos de cada territorio, la Comisión propone cuatro temas aglutinantes que considera de especial interés, a saber:

- Utilización de nuevos conocimientos y tecnologías con el fin de incrementar la competitividad de productos y servicios.
- Valorización de productos locales, facilitando el acceso al mercado de pequeñas estructuras de producción.
- Mejora de la calidad de vida de las zonas rurales.
- Valorización de recursos naturales y culturales.

Cada plan de desarrollo debe articularse en torno a uno o varios de los temas mencionados y tener en cuenta el principio de igualdad de oportunidades, valorando prioritariamente las estrategias cuyo objetivo sea impulsar el incremento de las de empleo de mujeres y jóvenes.

Además, la estrategia de desarrollo debe demostrar su carácter piloto e innovador, bien a través de nuevos productos o servicios que incorporen las peculiaridades locales, o bien por el establecimiento de nuevos métodos que valoren los recursos humanos, naturales y financieros del territorio, o bien por formas originales de organización y participación de la población local.

Se debe demostrar la posibilidad de transferencia de los métodos propuestos y los aspectos de complementariedad con los programas regulares de los Fondos Estructurales.

Capítulo 2: apoyo a la cooperación interterritorial y transnacional entre territorios rurales. El objetivo de este Capítulo es profundizar en la cooperación entre territorio rurales con experiencia en programas LEADER.

Además de la cooperación transnacional que ya existía en el LEADER del período anterior, la nueva iniciativa añade la posibilidad de cooperación entre territorios de un mismo Estado miembro, llegando incluso a considerar no sólo los territorios seleccionados en la iniciativa, sino aquellos que, habiendo participado en la iniciativa en períodos anteriores, no resulten seleccionados en el 2000-2006 e incluso territorios acogidos a otros programas, siempre que estos apliquen la metodología LEADER. En este último caso, la financiación, excepto para las acciones de animación, sólo será aplicada en el territorio seleccionado en la iniciativa.

La cooperación entre territorios no debe limitarse a un intercambio de experiencias, sino que debe consistir en la realización de una acción común cuya masa crítica se consiga entre los territorios afectados o en acciones que se complementen.

Capítulo 3: integración en una red. El intercambio de logros, experiencias y conocimientos técnicos entre todos los interesados en el interior de la Comunidad ya fue una prioridad en el LEADER II que se ha mantenido en el LEADER +.

En el período presente se pretende profundizar en estos aspectos a través de la participación obligada de la puesta en red de todos los grupos acogidos a la Iniciativa LEADER +, invitando, además, a los demás actores involucrados en programas territoriales de desarrollo rural a la participación en la red con el objeto de compartir experiencias, conocimientos y proyectos.

La creación de un Observatorio Europeo de los territorios rurales, dirigido por la Comisión, y la extensión del Observatorio LEADER del período anterior, garantizará la integración a escala comunitaria de la red.

Cada Estado miembro deberá establecer la estructura necesaria para asegurar, en el ámbito nacional, la gestión de la red. A este respecto, la Comisión recomienda la creación de una Célula de Animación que realice las siguientes actividades:

- Búsqueda, análisis e información de buenas prácticas que deberían transferirse.
- Animación de la red.
- Organización de intercambios de experiencias y conocimientos técnicos.
- Asistencia técnica para la cooperación.

### *Programas*

La aplicación de la Iniciativa LEADER + en los diversos Estados miembros se realiza a través de programas. Partiendo de las dotaciones financieras asignadas a cada Estado miembro, las autoridades competentes designadas elaboran uno o varios programas de ámbito geográfico que se considere más adecuado, teniendo en cuenta además su estructura administrativa.

La financiación comunitaria de estos programas corre a cargo en su totalidad de la Sección Orientación del FEOGA, el cual apoya, además, las medidas de fomento del Reglamento (CE) 1257/1999 de Desarrollo Rural y las medidas elegibles en los entornos de los Fondos Estructurales FEDER y FSE.

Los programas deben contener al menos los siguientes elementos:

- La delimitación del territorio de aplicación.
- El análisis de las capacidades, deficiencias y potencialidades de la zona, teniendo en cuenta la evaluación ex ante.
- Los objetivos específicos y su articulación con las políticas de desarrollo rural.
- Las estrategias para lograr los objetivos que deben establecerse para cada uno de los Capítulos.
- Los criterios y procedimientos establecidos para la selección de programas y grupos locales.
- El sistema de gestión previsto, bien como programa operativo o como subvención global.
- El plan de financiación indicativo.
- Las disposiciones de gestión, control, seguimiento y evaluación.

Una vez aprobados los programas territoriales, las autoridades competentes, mediante convocatoria pública, proceden a la selección de grupos, territorios y programas de ámbito local.

### *Aplicación en España de la Iniciativa LEADER +*

En España esta Iniciativa se va a desarrollar a través de 17 programas regionales y 1 programa nacional que acogerá las acciones de estrategia de desarrollo de grupos cuyo territorio de actuación pertenezca a más de una Comunidad Autónoma, las acciones de

cooperación de esos grupos LEADER y las acciones de puesta en red, incluida la creación de una Célula de Animación de carácter nacional.

La dotación financiera comunitaria, FEOGA-Orientación, de la Iniciativa para el período 2000-2006 será de 2020 millones de euros a precios de 1999 para el conjunto de los Estados miembros de la Unión. La asignación para España se eleva a 467 millones de euros, (496,9 a precios corrientes), de los que se prevé que el 84,42% se dediquen al apoyo a las estrategias de desarrollo rural, el 8,20% a la cooperación entre territorios, el 4,76% a la Célula de Animación y a los posibles programas de grupos interterritoriales y el 0,60% al seguimiento y evaluación.

Excepto el programa del País Vasco, que tomará la forma de programa operativo, el resto se gestionarán como subvenciones globales, en cuyo caso los organismos intermediarios estarán formados en cooperación entre la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y las distintas Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas.

Con el fin de regular la aplicación de la Iniciativa LEADER + en España, la Administración General del Estado ha preparado las siguientes normas:

- Decreto por el que se regula la aplicación del LEADER + y la contribución de la Administración General del Estado a su cofinanciación.
- Régimen de ayudas para la aplicación de la Iniciativa.

La primera norma recoge aspectos tales como: selección y composición de los Grupos de Acción Local, los procedimientos de convocatoria para la selección de los Grupos, la contribución financiera máxima de la Administración General del Estado que no superará el 18% de la contribución comunitaria en territorios de Objetivo 1 y el 35% en territorios fuera de Objetivo 1; cuando se trata de grupos interterritoriales la contribución será del 25%, la regulación de las tareas de seguimiento y evaluación, la puesta en red, las disposiciones sobre gestión financiera definiendo el responsable administrativo y financiero para cada Grupo de Acción Local y sus responsabilidades en cuanto a los compromisos y pagos.

La segunda norma, el régimen de ayudas, recoge la definición de inversión de carácter productivo y no productivo, establece los límites máximos de ayuda a estas inversiones en función de la normativa comunitaria y el listado de posibles acciones elegibles.

#### 2.4.4. *Iniciativa Comunitaria Equal*

La Iniciativa EQUAL se enmarca dentro de la Estrategia Europea de empleo, recogida en el Título sobre el empleo del Tratado de Ámsterdam y puesta en marcha a partir del Consejo Europeo de Luxemburgo de noviembre de 1.997, así como dentro de la estrategia integrada a escala comunitaria contra la discriminación y exclusión social.

A partir de las lecciones aprendidas con los programas de Empleo (NOW, HORIZON, YOUTHSTART E INTEGRA) y ADAPT, EQUAL pretende servir de campo de pruebas para desarrollar y difundir nuevas maneras de aplicar las políticas de empleo europeo a fin de combatir todo tipo de discriminación y desigualdad sufrido por las personas que tratan de acceder al mercado de trabajo y quines ya forman parte de éste.

El 14 de Abril de 2000 la Comisión europea estableció la Comunicación a los Estados miembros (2000/C 127/02) en la que se fijan las orientaciones de la Iniciativa EQUAL 2000-2006 (DOCE de 5 de Mayo de 2000). En dicha Comunicación se fijan las condiciones

generales que debe regir la aplicación de esta Iniciativa en los distintos Estados miembros en cuanto a los objetivos previstos, beneficiarios, ámbito territorial, medidas adecuadas y procedimiento de acceso a las ayudas comunitarias.

### *Objetivos previstos*

La Iniciativa Equal tiene dos grandes objetivos, el de promover nuevas maneras de combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional y el de integrar social y profesionalmente a los solicitantes de asilo. Se pretende cambiar la dinámica y el planteamiento de las iniciativas anteriores que se centraban más en grupos de destinatarios específicos.

### *Beneficiarios*

EQUAL se pondrá en práctica a través de pactos establecidos a nivel geográfico o sectorial denominados Agrupaciones de Desarrollo (AD). Los socios de las AD definirán y acordarán la estrategia que vaya a aplicarse y los medios para su ejecución usando enfoques innovadores. Las AD deberán emprender una cooperación transnacional y participar en la difusión y transferencia de buenas prácticas.

La formalización de las actuaciones será una de las actuaciones que se realice como desarrollo de la acción 1. Cada AD debe designar un interlocutor de gestión y pagadora, que se responsabilizará de los flujos financieros y de información.

Los participantes de la AD escogerán si constituyen o no una organización dotada de personalidad jurídica.

### *Áreas Temáticas*

La selección de las Medidas o Áreas Temáticas para el desarrollo de EQUAL en España se ha realizado desde una perspectiva de complementariedad respecto a las políticas nacionales en el ámbito del empleo y en especial con aquellas que se contemplan en los MCA de los Objetivos 1 y 3, así como los DOCUP de Objetivo 2.

La programación se ha estructurado en cinco ejes prioritarios:

- Eje 1: Mejora de la capacidad de inserción profesional
- Eje 2: Fomentar el espíritu de empresa
- Eje 3: Adaptabilidad.
- Eje 4: Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
- Eje 5: Integración social y profesional de los solicitantes de asilo

A continuación se describe los objetivos y principales actuaciones que comprenden cada uno de los Ejes.

Eje 1: Mejora de la capacidad de inserción profesional. A través de medidas que faciliten el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren dificultades para integrarse al mercado de trabajo.

Actuaciones elegibles:

- Fomentar la creación y mantenimiento de servicios integrados de asesoramiento y acompañamiento para el acceso al empleo
- Promover nuevos enfoques y contenidos en la formación para el empleo

Eje 2: Fomentar el espíritu de empresa. Para ello, se propone la medida de abrir el proceso de creación de empresas a todos, proporcionando los instrumentos necesarios para la creación de empresa y para la identificación y explotación de nuevas posibilidades para la creación de empleo en las zonas urbanas y rurales.

Actuaciones elegibles:

- Facilitar mecanismos de acceso y promover sistemas de financiación accesibles para la generación de nueva actividad
- Promover servicios integrados de asesoramiento y acompañamiento a las iniciativas emprendedoras

Eje 3: Adaptabilidad. Supone apoyar la adaptabilidad de las empresas y trabajadores a los cambios económicos estructurales y al uso de las tecnologías de información y otras nuevas tecnologías.

Actuaciones elegibles:

- Favorecer la adaptabilidad de las empresas fomentando la difusión de nuevas formas de gestión, promoviendo sistemas de asociación y cooperación entre empresas,...
- Favorecer la adaptabilidad de los trabajadores facilitando el uso de nuevas tecnologías, anticipando las necesidades de formación de los trabajadores menos cualificados,...

Eje 4: Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres. Este eje contempla dos líneas de actuación, la primera dirigida a conciliar la vida familiar y la vida profesional, así como reintegrar a los hombres y las mujeres que han abandonado el mercado de trabajo, mediante el desarrollo de formas más flexibles y efectivas de organización del trabajo y de servicios de apoyo. La segunda propone reducir los desequilibrios entre hombres y mujeres y apoyar la eliminación de la segregación en el trabajo.

Actuaciones elegibles:

- Promover fórmulas flexibles de trabajo que faciliten la transición al mundo laboral, que permitan compatibilizar las responsabilidades familiares y/o reincorporarse al mundo laboral después de una ausencia,...
- Facilitar sistemas de formación y recualificación
- Desarrollar planes de acción positiva en el entorno empresarial
- Promover acciones de sensibilización que introduzcan la igualdad de oportunidades dentro de la cultura empresarial de cada centro de trabajo

Eje 5: Integración social y profesional de los solicitantes de asilo. Se distinguen las acciones destinadas directamente a los demandantes de asilo y las actuaciones dirigidas aun mejor conocimiento del colectivo.

Actuaciones elegibles:

- Aprendizaje del idioma y de capacidades de comunicación, adquisición de habilidades sociales básicas, conocimiento de la realidad española,...
- Acciones encaminadas a su integración laboral como orientar hacia la formación, desarrollo de estrategias y habilidades para la búsqueda de empleo, formación en el uso de nuevas tecnologías,...

### *Aplicación en España de la Iniciativa EQUAL*

En España esta Iniciativa se va a desarrollar a través de 2 convocatorias públicas de proyectos, la primera de las cuales se realizó a finales del primer trimestre de 2.001. Los proyectos deben presentarse a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE). Los datos de los proyectos son introducidos en una base de datos y validados. Efectuada la validación, los proyectos son valorados por la UAFSE mediante un baremo que garantiza una selección transparente. La convocatoria es resuelta por la Autoridad de Gestión.

Los proyectos seleccionados debieron iniciar la Acción 1 antes del 15 de noviembre de 2.001. Al final de la Acción 1 (máximo 6 meses) los proyectos que hayan finalizado correctamente las tareas previstas (formalización de la AD, búsqueda y confirmación de los socios transnacionales, elaboración de los correspondientes planes de trabajo con sus presupuestos y firma del acuerdo de cooperación, y revisión del programa de trabajo y del presupuesto presentado para las acciones 2 y 3, para su eventual reajuste) recibirán la resolución de aprobación junto con el presupuesto de la Acción 2, el calendario previsto (inferior a 24 meses) y las condiciones de ejecución.

A la Acción 2 corresponderá la ejecución de los programas de trabajo de las AD y la Acción 3 consiste en la creación de redes temáticas, difusión de buenas prácticas y su repercusión en la política nacional. Las acciones 1 y 2 son consecutivas.

La dotación financiera comunitaria, FSE para el periodo 2001-2006 será de 2.847 millones de euros a precios de 1999 para el conjunto de los Estados miembros de la Unión. La asignación para España se eleva a 515 millones de euros, de los que se prevé que un 3% se dedique a la realización de los contenidos de la Acción 1, un 80% al desarrollo de la Acción 2 y el resto a la Acción 3.

# Capítulo tercero

Perspectivas y conclusiones

## Principales conclusiones

**E**l período 2000-2006 va a resultar muy importante desde la perspectiva de la aplicación en España de los recursos comunitarios dedicados a la cohesión económica y social y de su situación en el contexto de la futura Unión ampliada.

Muy importante, porque resulta de la mayor trascendencia que la aplicación de los cuantiosos recursos que le han correspondido a España sea eficaz para dar un fuerte impulso a la convergencia real de su economía y de la de sus regiones con los estándares comunitarios. Muy importante, también, porque ese objetivo difícilmente se podrá lograr sin una adecuada programación de los recursos a partir de estrategias bien definidas y sin una gestión y control óptimos de la aplicación concreta de los mismos. Muy importante, por último, porque dicha eficacia resulta indispensable para situar a España y a sus regiones en una posición favorable para afrontar las novedades y problemática que revestirá la propia política de cohesión en la nueva Unión ampliada.

Como se ha tenido la oportunidad de ver con detalle en las partes precedentes de esta publicación, los rasgos más destacados de la aplicación de la política de cohesión comunitaria en España y sus regiones son las siguientes:

A) *En términos absolutos, España va a seguir siendo durante el período 2000-2006 el principal y destacado Estado miembro receptor de los Fondos para la Cohesión (tanto de Fondos Estructurales como del Fondo de Cohesión).*

En efecto, a pesar de la complejidad que revistió el debate entre los Estados miembros respecto a cómo definir las perspectivas financieras y la aplicación de los recursos estructurales entre los diferentes Estados miembros, en un contexto marcado por la contención del gasto y la necesidad de reservar recursos para hacer frente a la aplicación de esta política en los países candidatos que puedan adherirse antes del año 2006, los resultados finales derivados del Consejo Europeo de Berlín y de la aplicación de los nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos cabe considerarlos como satisfactorios para España.

En términos globales, cuando los recursos previstos para cohesión a aplicar en los actuales QUINCE se ha incrementado, en media anual y valores reales, en un 3,3% respecto al período 1994-1999, en el caso de España dicho incremento representa más de un 5%. Con ello, España ve incrementada su participación en el total de recursos estructurales a aplicar en los QUINCE hasta un 26,5%, frente al 26% que absorbió en el período 1994-1999. *En total, España va a disponer de un montante de 56.205 millones de euros (de 1999) en el período 2000-2006.*

B) *España va a ver incrementados muy significativamente sus recursos estructurales en aquellos ámbitos más directamente relacionados con la finalidad de favorecer su convergencia real y la de sus regiones con los niveles de renta per cápita medios de la Unión.*

Así, los recursos que percibirá España en virtud del Objetivo n.º 1, destinados por lo tanto a sus regiones menos desarrolladas, se incrementarán en un 13,9%, en términos reales y media anual, con respecto a los percibidos en el período 1994-1999. *Con ello, los Fondos Estructurales a aplicar en virtud del Objetivo n.º 1 en las regiones españolas menos desarrolladas (38.096 millones de euros de 1999) van a representar cerca del 85% del total de los Fondos Estructurales asignados a España para el conjunto del período 2000-2006.* Por su parte, los recursos correspondientes al Fondo de Cohesión (11.160 millones de euros de 1999) se incrementarán en un 10,4%, pasando España a absorber un 62% del montante total del mismo que se aplicará entre los beneficiarios de los actuales QUINCE entre los años 2000 y 2006.

C) *En aplicación de las nuevas y mayores exigencias que en materia de programación establecen los nuevos Reglamentos de 1999 reguladores de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, los años 1999 y 2000 fueron un período en el cual tuvo lugar un intenso proceso de programación, en el que han participado muy activamente tanto las distintas Administraciones españolas interesadas como la propia Comisión Europea.*

En total se han elaborado 3 Planes de Desarrollo (para los Objetivos n.º 1, n.º 2 y n.º 3), 2 Marcos de Apoyo Comunitario (objetivos n.º 1 y n.º 2), 35 Programas Operativos (23 para Objetivo n.º 1 y 12 para Objetivo n.º 3), 7 Documentos únicos de Programación para Objetivo n.º 2, además de los 37 correspondientes a las Iniciativas Comunitarias y 9 del FEOGA-Garantía para desarrollo rural. El panorama se completa con 88 complementos de programa.

D) *Las prioridades estratégicas a las que, según la programación realizada, se asignarán los Fondos Estructurales se han ajustado más estrechamente que en el período anterior de 1994-1999 a las grandes prioridades establecidas a nivel comunitario (creación de empleo, apoyo a las PYMEs, I+D+I y desarrollo de la sociedad y redes de la información, medioambiente, igualdad de oportunidades y redes de transportes transeuropeas).*

E) *La programación de los recursos estructurales a aplicar entre los años 2000 y 2006 en virtud de los diferentes Objetivos de los Fondos Estructurales ha sido realizada a partir de una correcta observancia del principio de cooperación establecido en el Reglamento 1260/1999 del Consejo.*

Así, dicha programación ha sido realizada a partir de una estrecha concertación entre la Comisión Europea y el Estado español. La participación de los Gobiernos de las CC.AA. interesadas en cada uno de los objetivos y finalidades de los Fondos ha sido muy inten-

sa en todas y cada una de las fases de programación, negociando directamente con los Servicios de la Comisión Europea las prioridades estratégicas a las que se aplicarán los recursos que gestionarán para cofinanciar las políticas de gasto que realizan en virtud de las competencias que les han sido transferidas. De la misma forma, los principales agentes económicos y sociales han sido consultados en las tareas de programación a través de los Consejos Económico y Social nacional y regionales y de sus organizaciones más representativas.

F) *Las Administraciones Territoriales (de CC.AA., municipios, Diputaciones, etc.) van a desempeñar un papel muy importante como beneficiarios y gestores de los recursos estructurales.*

Así por ejemplo, las Administraciones Territoriales gestionarán directamente el 45,5% de los recursos procedentes del Objetivo n.º 1 (un 37,5% las Administraciones Autonómicas y en torno a un 8% las Corporaciones Locales). En el caso del Objetivo n.º 2, ese porcentaje es aún más elevado —un 69,7%—, como consecuencia del mayor número de competencias asumidas por algunas de las Comunidades Autónomas en que se localizan las zonas beneficiables por este Objetivo de los Fondos Estructurales (País Vasco, Navarra y Cataluña). En lo que se refiere al Objetivo n.º 3, las Administraciones Territoriales también gestionarán directamente un porcentaje muy significativo de recursos (el 38% del total).

También en la aplicación del Fondo de Cohesión es de destacar la significativa parte del mismo que es gestionado directamente por las Administraciones Territoriales y que cofinancia, por lo tanto, inversiones de su competencia en materia medioambiental. Así, un 55,5% de los recursos del Fondo de Cohesión que se dedicarán a medio ambiente (que representan, a su vez, un 50% del total de este Fondo) estarán dedicados a financiar proyectos de medio ambiente de las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y entes supramunicipales (Diputaciones, etc.).

G) *Se va a impulsar decididamente la intervención del conjunto de la sociedad, a través de sus agentes económicos y sociales más representativos, en las tareas de seguimiento, evaluación y control de la aplicación de los recursos comunitarios.*

Así, las disposiciones de aplicación de las formas de intervención de los Fondos establecen la participación de dichos agentes económicos y sociales —bien directamente a través de sus organizaciones más representativas, bien a través de los Consejos Económicos y Sociales de ámbito autonómico— en los Comités de Seguimiento, Grupos Técnicos de Evaluación, Grupos de Trabajo, etc. constituidos.

H) *Se van a reforzar los mecanismos dirigidos a vigilar y garantizar una aplicación eficaz de los Fondos.*

En este sentido, cabe destacar la intensificación y perfeccionamiento de los instrumentos de evaluación (a través de las evaluaciones previas, evaluaciones intermedias a mitad de período y evaluaciones finales), la obligatoria cuantificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con la aplicación de los Fondos y el seguimiento del grado de realización de los mismos y de las condiciones a cumplir para acceder a los recursos disponi-

bles en concepto de Reserva de Eficacia General (sólo las formas de intervención —PO's, etc— que cumplan los requisitos establecidos y los objetivos y resultados previstos a mitad del período podrán acceder a dichos recursos).

También conviene destacar el reforzamiento de los mecanismos e instancias de control financiero a través, entre otros aspectos, de la aplicación de los planes de control que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38 del Reglamento (CE) n.º 1260/99, deben aprobarse en cada ejercicio para cada uno de los diferentes Fondos Estructurales.

## Las acciones estructurales y la convergencia real de España y de sus comunidades autónomas: la experiencia de una década

La finalidad última de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, según lo establecido en el Tratado de la Unión, es favorecer la cohesión económica y social entre los estados y regiones que la componen. Ese mayor grado de cohesión económica y social exige una disminución de los desequilibrios y disparidades existentes entre unos y otras lo que, a su vez, implica un proceso de convergencia real. Un proceso de convergencia real que puede valorarse a la luz del comportamiento de distintas variables socioeconómicas, pero que tiene su expresión más concentrada en la convergencia o reducción de los desequilibrios en términos de renta per cápita o PIB o PNB por habitante (el PNB y el PIB por habitante son, precisamente, las variables en relación a las cuáles se establece la elegibilidad de los distintos estados y regiones de la Unión para beneficiarse, respectivamente, del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales asignados al Objetivo n.º 1, que constituyen, como ya se ha indicado repetidamente, la parte sustancial de los recursos estructurales contemplados en la Categoría 2 del Presupuesto Comunitario).

Dado que España viene siendo un destacado receptor de Fondos desde su ingreso en la Unión, resulta de gran interés conocer y analizar en qué medida el conjunto de su economía y la de sus regiones han reducido sus diferencias en términos de PIB por habitante con la media comunitaria.

Conviene tener presente que, en el período 1989-1993, los recursos estructurales percibidos por España equivalieron al 0,7% de su PIB del período; entre 1994 y 1999, al 1,5% y se estima que los correspondientes al período 2000-2006 pueden equivaler al 1,3%. Se

trata de porcentajes significativos que, a pesar de ser considerablemente menos elevados que en los casos de otros países, como Grecia, Portugal e Irlanda, tienen necesariamente un impacto potencial considerable desde un punto de vista macroeconómico y de convergencia real con los niveles de renta comunitarios.

El Segundo Informe sobre la Cohesión Económica y Social presentado en febrero de 2001 por la Comisión Europea recoge una serie de consideraciones sobre los efectos de la política comunitaria financiada con recursos estructurales. Dichas consideraciones son, desde el punto de vista general, bastante positivas. Según las mismas, el proceso de convergencia real con los estándares predominantes en la Unión, que es la finalidad última de la aplicación de los recursos estructurales, ha sido bastante satisfactorio en los últimos diez años. En efecto, como pone de manifiesto dicho Informe, a pesar de que los desequilibrios territoriales *internos en cada país* se han incrementado ligeramente en los últimos diez años, se ha producido, sin embargo, una convergencia con los niveles medios comunitarios de los estados miembros y de las regiones europeas con un menor grado de desarrollo. Así, considerados conjuntamente, el PIB por habitante de los tres estados que se sitúan por debajo de la media europea —Grecia, Portugal y España— pasó de representar en 1988 el 67,8% de la media comunitaria a un 77,5% en 1998 (y se estima, con datos provisionales, que habrá alcanzado un 79% en el año 2000). Por su parte, tomadas en conjunto, el PIB por habitante de las regiones comunitarias menos desarrolladas —las beneficiadas por el Objetivo n.º 1 de los Fondos— pasó de representar el 63% de la media comunitaria en 1988 a un 69,5% en 1998 (que es el último año para el que existen datos disponibles a nivel regional elaborados por EUROSTAT).

*En el caso de España*, (ver cuadro 3.1) dicha convergencia real también se ha manifestado con claridad, tanto si nos referimos al conjunto de su economía como en el caso de la práctica totalidad de sus regiones.

Así, refiriéndonos al conjunto de la economía española, su convergencia real con los niveles comunitarios ha sido bastante significativa desde su ingreso en la Unión. En efecto, a pesar del retroceso que en ese proceso se derivó del especialmente fuerte impacto en España de la recesión de los primeros noventa, su PIB por habitante pasó de representar el 70,7% de la media comunitaria en 1986 a suponer el 81,1% en 1998 y se estima que el 83% en el año 2000. Es decir, en un período de 12 años acertó prácticamente en un tercio (10,4 puntos porcentuales sobre 29,3) su diferencia con la renta per cápita media de la UE-15. Por otra parte, ese proceso se ha acelerado especialmente a partir de 1995.

Desde la perspectiva regional, es de destacar el muy rápido proceso de convergencia experimentado por algunas regiones, como, de manera especial, Madrid, Cataluña y Navarra y el hecho de que estas CC.AA. y otras, como País Vasco y Baleares, ya superaban o prácticamente alcanzaban en 1998 la media comunitaria en términos de PIB por habitante (en paridades de poder de compra).

Con todo, la convergencia real de las regiones menos prósperas con los niveles medios de desarrollo predominantes en la Unión es la finalidad fundamental de los Fondos Estructurales dedicados a la cohesión. Así, entre otras disposiciones, lo establece con total claridad el artículo 160 del Tratado de la Unión al referirse a las misiones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Dichas regiones, a efectos de la aplicación de los Fondos Estructurales, son las denominadas regiones Objetivo n.º 1. Son aquellas regiones de nivel NUTE II (en nuestro caso corresponde al nivel de comunidad autónoma) cuyo PIB por habitante es inferior, en paridad de poder adquisitivo, al 75% de la media comunitaria. En España, estas regiones son actualmente Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana,

CUADRO 3.1

PIB por habitante a precio de mercado. Precios corrientes en PPA. UE = 100

Comunidades Autónomas	Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas (SEC-79)											Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95)			
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1995	1996	1997	1998
Andalucía	53,48	55,33	55,93	55,57	57,56	61,33	59,04	59,19	57,76	57,20	57,21	57,50	57,90	57,70	57,90
Aragón	76,89	78,56	83,10	84,00	83,43	89,39	86,78	89,60	88,44	88,76	88,91	85,40	87,70	88,60	88,10
Asturias (Principado de)	71,30	69,26	71,93	71,29	69,35	73,21	71,74	74,95	72,70	73,52	73,61	70,90	70,70	72,20	72,40
Baleares (Illes)	91,54	94,16	95,53	94,76	97,20	105,02	103,93	100,21	98,80	98,09	97,05	94,20	95,90	97,90	99,50
Canarias	70,21	72,34	74,91	73,48	72,13	75,91	76,02	77,62	75,37	74,57	74,33	72,70	74,10	75,00	77,10
Cantabria	67,82	69,27	73,80	75,96	74,07	77,64	77,18	76,84	76,29	76,83	76,86	72,90	74,00	74,10	76,30
Castilla León	65,78	67,39	68,06	67,31	65,95	70,17	68,49	74,79	72,80	75,11	75,95	74,70	75,10	73,90	74,20
Castilla La Mancha	55,18	58,19	61,06	62,71	62,87	66,52	65,07	67,95	65,53	65,26	65,92	65,20	66,70	66,10	67,00
Cataluña	83,31	86,35	89,23	91,96	92,17	98,35	96,80	96,61	96,65	98,48	99,12	96,50	98,80	99,50	100,40
Comunidad Valenciana	71,75	73,31	73,76	74,82	75,84	80,78	78,85	77,30	75,06	74,27	73,81	74,70	75,50	75,80	77,20
Extremadura	44,78	46,72	49,84	48,82	48,93	52,89	52,24	57,09	56,16	54,39	54,59	50,10	51,10	50,00	50,20
Galicia	55,72	55,91	57,89	58,24	57,25	60,95	59,94	62,65	61,22	62,53	62,95	63,20	64,00	64,00	64,20
Madrid (Comunidad de)	87,03	89,77	91,02	92,50	94,16	100,55	98,92	98,99	98,31	99,82	100,58	103,30	105,30	107,10	110,20
Murcia (Región de)	68,15	68,68	67,92	68,78	71,25	74,62	72,24	70,42	69,13	67,84	67,17	65,40	66,10	67,00	67,20
Navarra (C. Foral de)	85,86	92,85	91,43	96,10	92,87	99,20	96,77	96,29	96,15	97,85	98,08	102,50	104,60	105,30	106,20
País Vasco	90,66	89,07	88,68	90,39	89,62	94,80	91,53	94,44	92,32	92,91	92,26	93,20	93,80	95,30	99,10
Rioja (La)	84,40	81,79	83,65	84,43	85,36	91,38	90,01	89,70	89,14	88,91	89,03	87,20	89,90	91,80	93,20
Ceuta y Melilla	64,39	64,69	65,54	64,06	63,66	68,93	66,23	69,99	68,19	73,66	72,28	64,90	65,50	65,60	67,00
CCAA Obj. n.º 1	61,00	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	67,10
España	70,72	72,46	73,97	74,78	75,19	80,06	78,31	79,49	78,10	78,58	78,74	78,40	79,50	80,00	81,10
UE 15	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Extremadura, Galicia, Murcia, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comunidad Autónoma de Cantabria, aunque ésta última en situación denominada de ayuda transitoria.

En el caso de España, son estas regiones las que más se benefician de la distribución de los recursos estructurales comunitarios percibidos por nuestro país. Así, entre 1989 y 1993 percibieron el 71,5% de los Fondos Estructurales. Entre 1994 y 1999, el 77%. Entre los años 2000 y 2006 van a percibir el 84,5% de dichos Fondos. Además, en estas Comunidades Autónomas se aplica una parte muy importante de los recursos procedentes del Fondo de Cohesión. Entre 1993 (año de creación de dicho Fondo) y 1999, se ha aplicado en ellas aproximadamente el 55% del mismo.

En términos absolutos, ha sido muy significativo el montante de los Fondos Estructurales aplicados en estas regiones. Baste indicar que entre 1989 y 1993 fueron 2 billones de pesetas (de 1999), 4,7 billones (de 1999) entre 1994 y 1999 y van a ser 6,3 billones

(de 1999) entre los años 2000 y 2006. Esos montantes citados son únicamente los percibidos en virtud de los recursos asignados por Objetivo n.º 1, porque entre 1993 y 1999 se han aplicado también en estas regiones en torno a 800 mil millones de pesetas procedentes del Fondo de Cohesión. En relación con el período 2000-2006, no se puede precisar cuántos recursos del Fondo de Cohesión se van a aplicar en estas CC.AA., porque, dada la naturaleza estatal de este Fondo, y a diferencia de los Fondos Estructurales, sus recursos no son objeto de una distribución regional previa para el conjunto del período.

Los últimos datos disponibles de PIB por habitante a nivel regional de EUROSTAT ponen de manifiesto que desde el ingreso de España en la Unión (1986) hasta 1998 (último para el que existen datos disponibles) estas regiones han experimentado un proceso de convergencia real.

Tomadas en conjunto, el PIB por habitante de estas Comunidades Autónomas equivalía en 1986 al 61% de la media comunitaria. En 1998 era el 67,1%. Es decir, redujeron sus diferencias con dicha media en 6,1 puntos porcentuales. Ello significa que han reducido su disparidad con la media comunitaria prácticamente en los mismos puntos porcentuales que el conjunto de las regiones Objetivo n.º 1 de la UE, según los datos que figuran en el Segundo Informe sobre la Cohesión. Subrayar esto último es especialmente importante, porque hay que recordar que la mayor parte de las regiones Objetivo n.º 1 europeas están situadas en España, Grecia, Portugal e Irlanda y, como también se ha indicado, los otros tres países han percibido, en relación a sus respectivos PIB, más recursos estructurales que España.

Hay que decir, no obstante, que dicho proceso no ha sido igualmente rápido en las diferentes Comunidades Autónomas españolas incluidas en el Objetivo n.º 1. Así, pueden distinguirse dos grupos de CC.AA., según que su velocidad de convergencia haya sido superior o inferior a la media de este conjunto de regiones. Entre las primeras están Galicia, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León y Cantabria. Entre las segundas, Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla, Andalucía, Extremadura y Comunidad Valenciana, si bien las tres últimas aludidas presentan una velocidad de convergencia solo ligeramente inferior a la del conjunto de regiones españolas del Objetivo n.º 1. Las que más velozmente convergieron de las del primer grupo fueron Galicia, Cantabria y, muy especialmente, Castilla-La Mancha, que acortó en casi 12 puntos porcentuales su diferencia con la media europea entre 1986 y 1988 (pasó de un 55,2% de la misma a un 67,0%).

Otra perspectiva posible para valorar la contribución de los Fondos Estructurales a la convergencia real es la de su aportación a la mejora de los factores de competitividad favorecedores del crecimiento económico. Desde esta perspectiva, de particular relevancia para España y para las CC.AA. españolas con un menor nivel de desarrollo económico, cobran mucha importancia toda una serie de factores en los cuales presentan todavía considerables déficit comparativos. Factores decisivos, como son la cualificación de capital humano, la dotación de infraestructuras básicas, el stock de capital productivo, la capacidad tecnológica etc. En este aspecto, como ponen de manifiesto los datos reflejados en el Segundo Informe sobre la Cohesión, la contribución de los Fondos ha sido muy importante y ha permitido que se haya producido un fuerte avance en los Estados y regiones europeos menos prósperos. Entre ellos, como evidencian los datos recogidos en ese Informe, y de manera muy significativa, España y, particularmente, las CC.AA. españolas beneficiadas por el Objetivo n.º 1 de los Fondos.

También los Fondos han tenido una importante contribución a un mayor grado de cohesión económica y social a través de la creación de empleo. Según los estudios de impacto realizados reflejados en el Segundo Informe sobre la Cohesión, se estima que la tasa de desempleo en España hubiera sido en un punto porcentual más elevada en 1993 y 1,6 puntos

en 1999, si no se hubiera contado con los Fondos Estructurales aplicados en los períodos 1989-93 y 1994-1999 en virtud del Objetivo n.º 1. En ese sentido, si tenemos presente que entre 1993 y 1999 la tasa de paro (ver cuadro 3.2) de las regiones españolas del Objetivo n.º 1 tomadas en conjunto se redujo en 6,3 puntos porcentuales (la media de este conjunto de regiones pasó de una tasa del 25,36% en 1993 al 19,05% en 1999), podemos considerar que aproximadamente un 25% de la disminución experimentada por la tasa de paro fue debida a los efectos de las inversiones cofinanciadas con los Fondos Estructurales.

Cara al período 2000-2006, las estimaciones realizadas por Comisión Europea indican que en el año 2006 el empleo sería un 1,5% menor en ausencia de los Fondos que se van a aplicar en virtud del Objetivo n.º 1.

En definitiva, de los estudios y análisis realizados hasta el momento se puede concluir, en términos resumidos, lo siguiente:

- En primer lugar, que España ha experimentado desde su ingreso en la Comunidad Europea un claro proceso de convergencia real con Europa en términos de renta. Un proceso que viene, además, acelerándose en los últimos años. La contribución de los Fondos a dicho proceso ha sido bastante significativa.
- En segundo lugar, que la mayor parte de los recursos estructurales percibidos por España se han aplicado en las CCAA con menores niveles de renta. Aunque con diferencias de ritmo, todas ellas han convergido también con los niveles comunitarios.
- A pesar de que algunas de esas regiones han convergido más rápidamente que otras, el impacto de los Fondos sobre la convergencia real de cada una de ellas ha sido bastante similar, dado que los recursos aplicados en cada una de ellas han representado proporciones similares en relación a la dimensión de sus respectivas economías y se han aplicado en proporciones también bastantes similares a finalidades y líneas de gasto muy parecidas.

CUADRO 3.2

*Regiones Objetivo 1: Tasas de Ocupación y Desempleo (1986-2000)*

Tasa de ocupación. (Ocupados/Activos). (de 16 y más años)

	1986	1993	1999	2000
Andalucía	69,61	66,88	73,16	75,52
P. Asturias	80,92	79,46	82,08	82,99
Canarias	74,22	71,66	85,47	86,50
Cantabria	82,26	80,27	84,42	86,30
C. y León	81,92	79,77	84,76	86,13
C. La Mancha	84,71	80,57	84,98	87,39
Co. Valenciana	80,43	76,25	86,10	88,42
Extremadura	72,23	70,12	75,05	76,38
Galicia	86,66	81,99	83,79	85,20
Murcia	80,70	75,12	86,06	87,24
Ceuta y Melilla	—	75,49	75,25	75,88
Nacional	78,77	77,27	84,14	85,93
Media Objetivo 1	78,21	74,64	80,95	82,84

Fuente: INE, «Encuesta de Población Activa».

CUADRO 3.2

*Regiones Objetivo 1: Tasas de Ocupación y Desempleo (1986-2000)*

Tasa de paro

	1986	1993	1999	2000
Andalucía	30,39	33,02	26,84	24,48
P. Asturias	19,08	20,54	17,92	17,01
Canarias	25,78	28,34	14,53	13,50
Cantabria	17,74	19,73	15,58	13,70
C. y León	18,08	20,23	15,24	13,87
C. La Mancha	15,29	19,43	15,02	12,61
Co. Valenciana	19,57	23,75	13,90	11,58
Extremadura	27,77	29,88	24,95	23,62
Galicia	13,34	18,01	16,21	14,80
Murcia	19,30	24,88	13,94	12,76
Ceuta y Melilla	—	24,51	24,75	24,12
Nacional	21,23	22,73	15,86	14,07

Fuente: INE, «Encuesta de Población Activa».

- Además de favorecer la convergencia real en términos de renta con los niveles medios europeos, los Fondos han tenido una contribución muy importante en términos de la mejora del aparato productivo, la cualificación del capital humano y de la dotación de infraestructuras decisivas para la modernización y mejora de la competitividad de España y de sus regiones menos desarrolladas. En las CC.AA. más prósperas, en las que se aplica una cantidad mucho menor de Fondos, éstos han contribuido a resolver estrangulamientos importantes en las zonas más problemáticas de las mismas, contribuyendo a su diversificación productiva, modernización tecnológica y a la creación de empleo.

Hay que poner de manifiesto, en cualquier caso, que, si bien se ha producido, en términos de renta, un claro proceso de convergencia real de las regiones españolas menos prósperas con los niveles medios comunitarios, no se ha producido sin embargo, un proceso de reducción de los desequilibrios entre dichas regiones y las regiones más prósperas españolas. En este sentido, las estadísticas existentes ponen de manifiesto que, al igual que en la mayor parte de los países de la Unión, como también se reflejaba en el Segundo Informe sobre la Cohesión, los desequilibrios no se han reducido en la última década.

- Los cuadros 3.3 y 3.4 adjuntos reflejan la evolución del PIB por habitante de las CC.AA. españolas en relación a la media española entre los años 1986 y 2000 y la evolución del denominado coeficiente de variación (este coeficiente, que representa el porcentaje de la desviación típica sobre la media, es una medida corrientemente utilizada como indicador sintético del grado de disparidad existente).

Si atendemos a la evolución de dicho coeficiente, observamos que el grado de disparidad se habría venido acentuando de manera sistemática desde el año 1990 (el coeficiente de variación presentaba un valor del 18,92% en 1986, 19,65% en 1992 y 23,04% en 2000), lo que significa un incremento de las disparidades regionales.

En cualquier caso, para interpretar adecuadamente dicha evolución y valorar más adecuadamente la dinámica comparativa a nivel regional experimentada deben tenerse en cuenta las siguientes consideraciones:

CUADRO 3.3

Contabilidad Regional de España. 1986-1994 (Base 1986) y 1995-2000 (Base 1995)

PIB por habitante a precios de mercado. Índice. España = 100

Comunidades Autónomas	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(P) (P)	1998(P) (P)	1999(A) (A)	2000 (1ªE)
Andalucía	75,8	76,8	76,1	74,8	76,7	76,5	75,4	74,4	74,4	74,1	74,0	73,5	72,5	72,9	72,5
Aragón	110,2	109,9	113,7	113,9	112,5	113,0	112,2	112,2	112,1	108,3	108,8	108,7	107,0	105,4	105,0
Asturias (Principado de)	98,1	93,5	92,9	93,1	90,7	90,0	91,5	90,9	91,0	88,0	87,5	87,6	87,3	86,2	87,5
Baleares (Illes)	134,4	135,4	133,4	128,1	129,5	131,1	132,6	133,8	135,5	124,2	124,6	127,9	124,7	123,3	124,3
Canarias	96,1	95,8	96,9	93,1	90,9	90,2	92,1	95,4	95,0	96,1	95,7	95,8	97,5	98,2	98,9
Cantabria	96,2	94,8	99,2	100,9	97,8	96,0	97,7	96,5	97,1	93,0	92,4	92,3	93,1	94,4	94,9
Castilla y León	94,4	94,2	93,4	92,2	90,3	90,6	90,6	93,4	92,1	95,1	94,3	92,9	91,8	91,5	92,0
Castilla-La Mancha	80,9	83,2	85,1	86,5	86,5	86,1	86,0	84,7	83,4	82,0	82,3	80,8	81,6	79,0	78,7
Cataluña	116,8	118,0	119,8	121,9	121,7	122,0	122,9	122,5	123,7	122,2	123,3	122,9	122,2	122,2	122,4
Comunidad Valenciana	101,0	100,7	99,8	99,5	99,7	99,7	99,1	98,8	97,9	94,9	94,8	95,8	96,6	96,5	96,3
Extremadura	65,9	67,7	70,0	68,7	68,9	69,7	70,6	70,5	70,9	62,9	63,2	62,4	62,1	62,9	63,2
Galicia	79,7	78,5	79,4	79,6	78,2	78,0	78,6	79,0	78,4	80,7	80,3	79,8	79,7	79,4	79,9
Madrid (Comunidad de)	122,5	122,8	121,5	121,5	122,9	123,2	123,7	123,9	124,5	131,5	131,2	132,6	134,5	135,6	135,5
Murcia (Región de)	94,8	93,5	90,8	90,8	93,0	91,5	90,4	89,4	89,5	83,4	83,2	83,7	83,7	82,8	82,2
Navarra (C. Foral de)	121,4	126,9	123,6	128,5	123,7	123,8	123,0	121,0	120,9	127,1	127,7	128,3	128,5	127,1	125,7
País Vasco	123,8	118,8	117,1	119,1	118,0	117,8	116,2	116,4	116,4	119,3	118,8	119,2	121,5	122,6	122,6
Rioja (La)	117,1	111,5	111,5	110,8	111,3	111,7	112,3	112,4	113,8	114,8	114,7	115,2	115,1	112,9	112,3
Ceuta y Melilla	84,0	84,7	85,0	81,8	83,8	85,7	83,5	86,4	84,2	83,4	82,3	82,3	83,5	79,4	79,0
<b>España</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>											

Fuente: INE, «Contabilidad Regional de España» y elaboración propia.

CUADRO 3.4

Disparidades regionales en PIB/HAB. (Coeficiente de variación)<sup>(1)</sup> 1986-2000

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(P) (P)	1998(P) (P)	1999(A) (A)	2000 (1ªE)
Coef. Variación	18,92	18,67	18,55	19,31	19,13	19,36	19,65	19,80	20,28	21,55	21,74	22,28	22,76	23,00	23,04

Fuente: Contabilidad Regional de España (Base 1986 para los años 1986 a 1994 y base 95 para los años 1995 a 2000) y elaboración propia.

- (1) El coeficiente es un indicador utilizado muy habitualmente como medida sintética de las disparidades espaciales. Es el cociente en porcentaje entre la desviación típica y la media de los valores de PIB por habitante de las regiones.

CUADRO 3.5

*Disparidades regionales en PIB/HAB sin Cataluña ni Madrid  
(Coeficiente de variación)<sup>(1)</sup> 1986-2000*

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997(P) (P)	1998(P) (P)	1999(A) (A)	2000 (1ªE)
Coef. Variación	18,36	17,43	17,02	17,57	16,85	16,99	17,01	17,35	17,54	17,77	17,78	18,41	18,84	18,81	18,85

Fuente: Contabilidad Regional de España (Base 1986 para los años 1986 a 1994 y base 95 para los años 1995 a 2000) y elaboración propia.

(1) El coeficiente es un indicador utilizado muy habitualmente como medida sintética de las disparidades espaciales. Es el cociente en porcentaje entre la desviación típica y la media de los valores de PIB por habitante de las regiones.

- Los datos utilizados para el período 1986-1994 son de la Contabilidad Regional (en base 1986) del Instituto Nacional de Estadística de España. Para el período 1995-2000 los datos corresponden a la nueva Contabilidad Regional del INE en base 1995. Como el INE no ha elaborado todavía la serie homogénea 1986-2000 en base 1995, significa que en la serie utilizada hay un elemento de discontinuidad en el del año 1995.

Ello tiene su importancia porque, como se aprecia, existe un grupo de CC.AA. — Navarra, País Vasco y muy especialmente Madrid— que en el año 1995 presentan una espectacular mejora de su posición relativa en relación a 1994. Una mejora que difícilmente puede deberse al comportamiento real de su economía y parece en buena medida originada por los efectos de un cambio de metodología. Ello es especialmente importante, porque, al tratarse, en el caso del País Vasco y de manera particularísima en el de Madrid, de economías con un fuerte peso relativo en el conjunto nacional, la evolución de su PIB por habitante tiene una gran influencia en la evolución del coeficiente de variación (este se eleva en 1,3 puntos porcentuales en 1995 respecto al de 1994).

- Si atendemos a un análisis más de detalle, observamos que, según la serie disponible, las únicas CC.AA. que han mejorado su situación relativa entre 1986 y 2000 han sido Madrid, Cataluña, Navarra y Canarias. De ellas, únicamente la última se situaba y se sitúa en el año 2000 por debajo de la media española. Cataluña y Madrid, sobre todo esta última, mejoraron muy significativamente su posición. Dado el peso de ambas en la economía nacional, es evidente que su evolución ha influido muy significativamente en la del coeficiente de variación, hasta el punto que la simple apreciación de ésta última tiende a hacer hipervalorar el proceso de intensificación de las disparidades.

De hecho, se observa que no sólo las CC.AA. que en 1986 estaban por debajo de la media española vieron (con la excepción de Canarias) empeorada su situación relativa, sino también otras de las que se situaban por encima de la media. Ese es el caso de Aragón (empeoró en cinco puntos), Baleares (en 10 puntos), Comunidad Valenciana (4 puntos), País Vasco (1 punto) y La Rioja (cinco puntos).

En consecuencia, de todo lo anterior puede concluirse que el agravamiento de las disparidades puede aparecer hipervalorado como consecuencia de las características

de la serie disponible y, en términos de conjunto, parece bastante más acusado como consecuencia de la dinámica muy expansiva de dos regiones —Madrid y Cataluña— de mucho peso en la economía española. Si se prescindiera de la influencia de ambas, el nivel de disparidades se hubiera mantenido prácticamente constante, como pone de manifiesto el cuadro 3.5, entre 1986 y 2000.

- Conviene recordar lo ya anteriormente indicado respecto a que, si bien a nivel de la Unión se ha producido un proceso de convergencia real de los Estados y regiones menos prósperas con la media comunitaria, sin embargo, como ponen de manifiesto los datos recogidos en su Segundo Informe sobre la Cohesión, los desequilibrios territoriales se han agravado entre 1988 y 1998 en todos los Estados miembros, a excepción de Francia y Portugal.

CUADRO 3.6

*PIB per cápita: diferencias interregionales en los Estados miembros (desviación típica)*

	1988	1998
Bélgica	24,5	25,7
Dinamarca	—	—
Alemania	21,0	22,3
Grecia	6,1	10,2
España	13,9	19,1
Francia	28,6	26,5
Irlanda	—	17,3
Italia	25,7	27,6
Luxemburgo	—	—
Holanda	11,5	15,8
Austria	27,5	27,8
Portugal	17,2	14,2
Finlandia	18,1	24,6
Suecia	10,7	17,1
Reino Unido	21,2	33,9

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, «Segundo informe sobre la cohesión económica y social».

## Perspectivas en el marco de una Unión Europea ampliada

Como se ha visto, los Fondos Estructurales y de Cohesión han desempeñado desde la adhesión de España a la Unión un papel muy importante en la convergencia real de su economía y de la de sus regiones con los niveles comunitarios, favoreciendo, además, una más rápida modernización de sus infraestructuras básicas y de sus estructuras productivas y tecnológicas, etc.

Los cuantiosos recursos estructurales que se aplicarán, especialmente en sus regiones menos desarrolladas, entre los años 2000 y 2006 han sido objeto de una cuidadosa programación a través de la concertación entre la Comisión Europea y las distintas Administraciones españolas interesadas y van seguramente a seguir contribuyendo de manera significativa al proceso de convergencia. Por referirnos únicamente a los Fondos Estructurales a aplicar en las regiones Objetivo n.º 1, estimaciones realizadas por la Comisión Europea en relación al impacto macroeconómico de los mismos indican que el PIB español será en el año 2006 un 2,4% más elevado de lo que sería en ausencia de las inversiones cofinanciadas con dichos recursos y que el empleo generado ascenderá, en media anual del período, a unos 218.000 puestos de trabajo. Asimismo, en virtud de los objetivos cuantificados recogidos en los diferentes documentos de programación aprobados, puede esperarse un nuevo e importante avance en la dotación de aquellos factores que resultan más decisivos en la mejora de la competitividad de la economía española y de sus regiones.

El que esas previsiones se cumplan realmente a través de una ejecución eficaz a lo largo de todo el período de los recursos programados reviste una gran trascendencia.

En primer lugar, porque ello puede representar un impulso definitivo para situar a la economía española y, de manera particular, a la de sus regiones menos prósperas en unos parámetros bastante más cercanos a los predominantes en las regiones y países de la Unión más avanzados.

En segundo lugar, porque, en el contexto de una Unión ampliada, es difícil esperar que, después del año 2006, España y el resto de países y regiones de los actuales QUINCE Estados miembros puedan seguir gozando de un apoyo comunitario, en términos de recursos estructurales, de igual intensidad a la existente actualmente en una Unión a QUINCE. En

CUADRO 3.7

*U.E. ampliada: PIB por habitante de los Estados miembros y países candidatos (1998)*

Países	Millones habitantes	UE-15=100	UE-25=100
Bélgica	10.203,0	111,3	128,7
Dinamarca	5.303,0	118,9	137,5
R.F.A.	82.028,9	107,7	124,6
Grecia	10.510,9	66,0	76,4
España	39.371,1	81,1	93,8
Francia	60.404,6	98,6	114,0
Irlanda	3.704,9	108,1	125,1
Italia	57.588,0	101,1	116,9
Luxemburgo	429,9	175,8	203,3
Holanda	15.702,9	113,2	130,9
Austria	8.078,5	111,7	129,2
Portugal	9.968,6	75,3	87,1
Finlandia	5.153,0	101,6	117,5
Suecia	8.850,9	102,4	118,5
Reino Unido	59.227,2	102,2	118,2
Bulgaria	8.256,9	22,3	25,8
Rep. Checa	10.294,0	60,3	69,7
Hungría	10.143,9	49,0	53,6
Lituania	3.702,9	31,0	35,8
Estonia	1.450,0	37,2	43,0
Letonia	2.449,0	27,7	32,0
Polonia	38.665,8	36,1	41,7
Rumanía	22.502,8	28,2	32,6
Eslovenia	1.983,0	68,8	79,6
Eslovaquia	5.391,1	48,6	56,2

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, «Segundo informe sobre la cohesión económica y social» y elaboración propia.

efecto, la adhesión de los actuales países candidatos va a plantear unos nuevos y muy importantes retos a la política de cohesión comunitaria, dados sus bajos niveles comparativos de riqueza (ver cuadro 3.7 y cuadro 3.8). Resulta evidente que la adhesión de dichos países, con muy bajos niveles de renta va a exigir un importante esfuerzo financiero en los mismos por parte de la Unión en materia de cohesión mientras que, sin embargo, sus bajos niveles de desarrollo implican una baja capacidad contributiva por su parte al presupuesto comunitario. Como es lógico, ello representa un importante problema financiero para la futura política de cohesión, pero, en cualquier caso, una parte muy importante del esfuerzo financiero en cohesión a través de los recursos estructurales se concentrará en esos países y en sus regiones por ser los más necesitados de la ayuda comunitaria (si bien la reglamentación actual sitúa en el 4% del PIB de un país el techo de recursos estructurales a que pueden acceder). Ello no significa que dicha política y dichos recursos no se vayan a seguir aplicando en las zonas más necesitadas de los actuales QUINCE, pero su

CUADRO 3.8

PIB per cápita en PPA. Posición relativa de las CC.AA. en la UE

Comunidad Autónoma	U.E.-15=100	U.E.-24=100 (1)
Andalucía	57,9	63,9
Aragón	88,1	97,3
Asturias (Principado de)	72,4	80,0
Baleares (Islas)	99,5	110,0
Canarias	77,1	85,2
Cantabria	76,3	84,3
Castilla y León	74,2	81,9
Castilla La Mancha	67,0	74,0
Cataluña	100,4	110,9
C. Valenciana	77,2	85,3
Extremadura	50,2	55,5
Galicia	64,3	71,0
Madrid (Comunidad de)	110,2	121,7
Murcia (Región de)	67,2	74,2
Navarra (Comunidad Foral)	106,2	117,4
País Vasco	99,1	109,4
Rioja (La)	93,2	103,0
Ceuta y Melilla	67,0	74,0
España	81,1	89,6

(1) Se consideran los actuales QUINCE más los candidatos que se incorporarán en 2004, excepto Malta, para quien no están disponibles los datos de PIB medidos en PPA.

Fuente: COMISIÓN EUROPEA, «Segundo informe sobre la cohesión económica y social» y elaboración propia.

intensidad difícilmente podría ser sostenida en los niveles actuales sin que los Estados miembros acordasen un incremento muy significativo del presupuesto comunitario y de las principales políticas de la Unión que se financian a través del mismo. Por todo ello, resulta de la mayor importancia que, en España y en el resto de regiones y países de la actual Unión, la aplicación de los recursos estructurales previstos para el actual período 2000-2006 revista el grado de eficacia preciso para maximizar su impacto económico y contribuir así a una rápida reducción de las disparidades y desequilibrios existentes actualmente en el espacio comunitario.

# Índice general

## VOLUMEN I

<b>PRÓLOGO POR MIGUEL MOLTÓ CALVO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>La Cohesión Económica y Social y principales criterios de funcionamiento de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006.....</b>	<b>13</b>
1. Los Fondos Estructurales y la Cohesión Económica y Social.....	15
1.1. Los Fondos Estructurales y Acciones Estructurales.....	15
1.2. La cohesión económica y social en los Tratados .....	20
1.3. La regulación del funcionamiento de los Fondos Estructurales en el período 2000-2006.....	23
1.4. La regulación del Fondo de Cohesión .....	45
Anexo 1. La cohesión económica y social en los tratados.....	48
Anexo 2. Los instrumentos financieros estructurales en los Tratados.....	50
Anexo 3. Los tres objetivos prioritarios de los FF.EE. ....	53
Anexo 4. Regiones ultraperiféricas .....	54
<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>España en las Perspectivas Financieras para el período 2000-2006 y la programación de los recursos estructurales .....</b>	<b>55</b>
1. Los recursos estructurales en el período 2000-2006.....	57
1.1. Las perspectivas financieras 2000-2006: los recursos globales asignados a la cohesión .....	58
1.2. La asignación por Objetivos y Fondos según los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín: comparación con el período 1994-1999.....	66
1.3. Los criterios de asignación por Objetivos para el reparto de recursos entre estados-miembros y distribución resultante .....	67

## **VOLUMEN II**

## **VOLUMEN II**

1.4. Los recursos asignados a España y comparación con el período 1994-1999: Distribución por Objetivos y por grandes ámbitos de aplicación .....	70
2. La programación por Objetivos en el período 2000-2006 .....	75
2.1. La programación de los recursos asignados a las regiones beneficiarias del Objetivo n.º 1 .....	76
2.2. La programación de los recursos asignados a las regiones beneficiarias del Objetivo n.º 2 .....	104
2.3. La programación de los recursos asignados al Objetivo n.º 3 .....	120
2.4. Las Iniciativas Comunitarias cofinanciadas con Fondos Estructurales en el período 2000-2006 .....	143

**CAPÍTULO TERCERO**

<b>Perspectivas y conclusiones</b> .....	159
1. Principales conclusiones .....	161
2. Las acciones estructurales y la convergencia real de España y de sus comunidades autónomas: La experiencia de una década .....	165
3. Perspectivas en el marco de una Unión Europea ampliada .....	175

**VOLUMEN II****CAPÍTULO PRIMERO**

<b>Introducción</b> .....	9
---------------------------	---

**CAPÍTULO SEGUNDO**

<b>Aplicación de los Fondos Estructurales en las regiones beneficiadas por el Objetivo n.º 1 (monografías de Comunidades Autónomas: problemática socioeconómica, debilidades y fortalezas estructurales, estrategia y priori- dades de desarrollo, programación de la intervención de los Fondos Estruc- turales, comparación con el período 1994-1999)</b> .....	13
— Andalucía .....	15
— Asturias .....	59
— Canarias .....	97
— Cantabria .....	123
— Castilla y León .....	143
— Castilla-La Mancha .....	187
— Ceuta .....	225
— Comunidad Valenciana .....	245
— Extremadura .....	269
— Galicia .....	309
— Melilla .....	345
— Murcia .....	361





**CAPÍTULO TERCERO****Aplicación de los Fondos Estructurales en las regiones beneficiadas por otros**

<b>Objetivos (monografías de Comunidades Autónomas)</b> .....	391
— Aragón .....	393
— Baleares .....	421
— Cataluña .....	445
— Madrid.....	485
— Navarra .....	515
— País Vasco.....	541
— La Rioja.....	583

**Las acciones estructurales comunitarias en España y sus  
comunidades autónomas — Período 2000-2006**

coordinador general: Laureano Lázaro Araujo; supervisión técnica:  
FUNDICOT

Madrid: Comisión Europea. Representación en España  
2002 — 2v — 17 x 24 cm

ISBN 92-894-5498-9 (obra completa)

ISBN 92-894-5069-X (volumen I)

ISBN 92-894-5070-3 (volumen II)