

*La Serie Universitaria de la Fundación Juan March presenta resúmenes, realizados por el propio autor, de algunos estudios e investigaciones llevados a cabo por los becarios de la Fundación y aprobados por los Asesores Secretarios de los distintos Departamentos.*

*El texto íntegro de las Memorias correspondientes se encuentra en la Biblioteca de la Fundación (Castelló, 77. 28006-Madrid).*

*La lista completa de los trabajos aprobados se presenta, en forma de fichas, en los Cuadernos Bibliográficos que publica la Fundación Juan March.*

*Los trabajos publicados en Serie Universitaria abarcan las siguientes especialidades:  
Arquitectura y Urbanismo; Artes Plásticas;  
Biología; Ciencias Agrarias; Ciencias Sociales;  
Comunicación Social; Derecho; Economía; Filosofía;  
Física; Geología; Historia; Ingeniería;  
Literatura y Filología; Matemáticas; Medicina,  
Farmacia y Veterinaria; Música; Química; Teología.  
A ellas corresponden los colores de la cubierta.*

Edición no venal de 300 ejemplares  
que se reparte gratuitamente a investigadores,  
Bibliotecas y Centros especializados de toda España.

Fundación Juan March



FJM-Uni 242-Cal  
Orientaciones actuales en la política  
Calderón Balanzategui, Enrique J  
1031507



Biblioteca FJM

Fundación Juan March (Madrid)

242 Orientaciones actuales en la política regional de la Comunidad Europea. Los programas comunitarios/ Enrique J. Calderón Balanzategui



Fundación Juan March

Enrique J. Calderón Balanzategui

Orientaciones actuales en la política  
regional de la Comunidad Europea:  
Los programas comunitarios.

FJM  
Uni  
242  
Cal

242



Fundación Juan March

Serie Universitaria

242



Enrique J. Calderón Balanzategui

Orientaciones actuales en la política regional de la Comunidad Europea: Los programas comunitarios.



Fundación Juan March

Castelló, 77. Teléf. 435 42 40

28006-Madrid

Fundación Juan March (Madrid)

*Este trabajo fue realizado con una Beca de la  
Convocatoria de Extranjero, 1984, individual  
PLAN DE ESTUDIOS EUROPEOS  
Centro de trabajo: Dirección General de Política Regional.  
Comisión de las Comunidades Europeas.  
Bruselas (Bélgica)*

Los textos publicados en esta Serie Universitaria son elaborados por  
los propios autores e impresos por reproducción fotostática.

Depósito Legal: M-36987-1987  
I.S.B.N.: 84-7075-371-1

Impresión: Ediciones Peninsular. Tomelloso, 37-28026 Madrid

## I N D I C E

	<u>Página</u>
PROLOGO . . . . .	5
AGRADECIMIENTOS . . . . .	6
INTRODUCCION Y OBJETIVOS . . . . .	7
Capítulo I. LA POLITICA REGIONAL COMUNITARIA . . . . .	9
I.1. Los hitos más relevantes de la Política Regional Comunitaria . . . . .	9
I.2. Perspectivas para la Política Regional de la Comunidad Europea . . . . .	13
Capítulo II. PROCESOS DE INTERVENCION DE LA COMUNIDAD EUROPEA EN POLITICA REGIONAL: EL NUEVO REGLAMENTO DEL FEDER . . . . .	16
II.1. El nuevo Reglamento del FEDER . . . . .	17
Capítulo III. LOS PROGRAMAS DE INTERVENCION DE INTERES COMUNITARIO: TIPOS Y CARACTERISTICAS . . . . .	25
III.1. El FEDER y la financiación por programas . . . . .	26
III.2. Disposiciones relativas a los Programas Comunitarios . . . . .	27
III.3. Resumen de intervenciones por Programas . . . . .	33
Capítulo IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE APROBACION DE LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS . . . . .	40
IV.1. Aspectos generales del proceso administrativo . . . . .	41
IV.2. La fase preparatoria de un Reglamento de Programa Comunitario . . . . .	42
IV.3. La fase de consultas . . . . .	46
IV.3.1. Los Dictámenes del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo . . . . .	47
IV.4. La fase de decisión . . . . .	50
Capítulo V. LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS DESDE LA PERSPECTIVA ESPAÑOLA . . . . .	52
ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LOS PROGRAMAS COMUNITARIOS . . . . .	55



## Prólogo a la presente edición

El presente texto contiene una somera revisión a la versión previa publicada por la Universidad Politécnica de Madrid en Enero del presente año de 1987. Esta revisión no supone una alteración sustantiva del contenido del texto inicial sino que lo que se lleva a cabo es una actualización de situaciones como consecuencia de los acontecimientos acaecidos durante los últimos meses. Ellos han afectado, entre otros, a los programas comunitarios STAR y VALOREN, ya vigentes al tiempo de la publicación inicial, así como al Programa Comunitario ENVIREG, por entonces solo en gestación.

En todo caso, es necesario hacer notar que las modificaciones que ahora se incorporan no pretenden, en ningún caso, alcanzar un nivel de detalle y seguimiento equivalente al que dió lugar a la investigación inicial.

El trabajo de base que sustenta a esta publicación se llevó a cabo como parte del compromiso adquirido por el autor consecuente a la adjudicación por parte de la Fundación Juan March de una beca de investigación dentro del Plan de Estudios Europeos. Dicha investigación se llevó a cabo en el seno de la Dirección General XVI (Política Regional) de la Comisión de las Comunidades Europeas en Bruselas en el periodo Julio a Octubre de 1986.

El autor agradece a la Fundación Juan March la concesión de dicha ayuda así como la publicación del presente texto.

Universidad Politécnica de Madrid.  
Octubre de 1987

### Agradecimientos

El autor agradece a todo el personal de la D.G.XVI de la Comisión de las Comunidades Europeas la ayuda prestada para la realización de este trabajo y, en especial, a las personas siguientes:

- CURZI, Vittorio
- GONZALEZ VALLVE, José Luis
- LANDABURU, Eneko
- LOGUE, Hugh
- McSWINEY, Myles
- ORTOLA, Juan Manuel
- SEYLER, Jean Marie
- WALDCHEN, Paul

Así mismo a D.Laureano Lázaro Araujo, del Ministerio de Economía de Madrid, por la lectura y comentarios al texto final.

## Introducción y objetivos

En los últimos años se han producido en el seno de la Comunidad Europea tres hechos de particular importancia de cara a la Ordenación del Territorio de la actual Europa de los 12 y, en particular, de cara a nuestro propio país.

Por un lado, el más trascendente para nosotros, la propia adhesión de España a las Comunidades Europeas (1). Este hecho nos permite coparticipar de pleno derecho en la vida comunitaria y, consecuentemente, nos vincula a los avatares de la Política Regional de las Comunidades.

En segundo lugar, la modificación del Reglamento del FEDER; modificación importante que, además de alteraciones notables en el procedimiento de obtención de financiación comunitaria, significa una intención manifiesta de la Comisión de crear su propia Política Regional, desde un enfoque supranacional no necesariamente subordinado a las metas políticas de los Estados Miembros.

En tercer término, las enmiendas y adiciones a los Tratados que establecieron las Comunidades, incorporadas en la denominada Acta Unica Europea cuya ratificación por los diferentes Estados Miembros se ha producido recientemente. En estas modificaciones se establece de facto, la Política Regional Comunitaria y se dan los primeros pasos para instrumentarla desde los órganos de la Comunidad.

La importancia de estos tres hechos es evidente para los planificadores territoriales. Las nuevas "reglas de juego" van a servir de pauta de actuación práctica durante muchos años y el interés de conocer las posibilidades que plantean dichas reglas de juego no se escapará a nadie interesado en la Ordenación del Territorio.

El objeto de este trabajo es, precisamente, avanzar en el conocimiento de los nuevos mecanismos de intervención; de las metas y aspiraciones de la Comunidad, las cuales van a presidir y condicionar sus decisiones.

Y, más en concreto, considero objetivo prioritario de este trabajo el analizar en detalle aquellos aspectos del nuevo Reglamento del FEDER que suponen una verdadera innovación respecto al vigente hasta el día 1 de Enero de 1.985: Las intervenciones por programas y, aún más en concreto, la participación del FEDER en los denominados Programas Comunitarios, dimanados desde la Comisión como soporte práctico de su propia Política Regional.

El interés de esta profundización en el conocimiento de las particularidades de la intervención comunitaria por programas es obvio: El propio Reglamento del FEDER (art.7.6.) concede prioridad a esta forma de intervención en

la asignación de sus recursos, mayor aún si estos programas presentan un enfoque integrado (2) para la resolución de los problemas regionales (art.34.1.)

La estructura del trabajo ha sido planteada de acuerdo con el siguiente esquema metodológico:

1. Planteamiento somero de la Política Regional Comunitaria.

2. Procesos de intervención de la Comunidad Europea en Política Regional de acuerdo con el Reglamento vigente del FEDER.

3. Análisis de los procedimientos de intervención por programas, con particular referencia a los Programas Comunitarios.

4. Aspectos formales y de tramitación de los Programas Comunitarios.

5. Los Programas Comunitarios desde la perspectiva española.

#### NOTAS

(1) La firma de los Tratados de Adhesión tuvo lugar el 12 de Junio de 1985

(2) Ver Cap.2 de este mismo trabajo

## Capítulo 1

### **La Política Regional Comunitaria.**

Dos cosas son evidentes desde un principio cuando se aborda un análisis de la Política Regional de la Comunidad Europea. Por una parte, la enorme cantidad de literatura existente sobre el tema, mucha de ella procedente de la propia CE, cuya revisión sería un trabajo desproporcionado respecto al que ahora nos ocupa. Por otra parte, la inexistencia hasta fecha relativamente reciente de una verdadera Política Regional Comunitaria, lo cual puede convertir en paradójico el planteamiento de su análisis.

Tomando en cuenta estas dos premisas, este primer capítulo pretende pasar revista a la evolución de los hitos más significativos de la historia de la Comunidad con repercusiones de carácter económico-territorial, remitiendo a algunos de los documentos más significativos sobre el tema. Hasta donde sea posible, el análisis se lleva a cabo teniendo en cuenta el nuevo Reglamento del FEDER, como texto normativo que ha sintetizado metas y objetivos, problemas y resultados, de la propia Política Regional Comunitaria.

#### 1.1. Los hitos más relevantes de la Política Regional Comunitaria.

Es frecuente, en ausencia de una verdadera Política Regional, resaltar algunas fechas en las cuales las instituciones comunitarias han tomado decisiones que han dado lugar a consecuencias con impacto territorial.

Laureano Lázaro (1) ha abordado repetidas veces la evolución de la Política Regional Comunitaria estableciendo los hitos que puntúan estas decisiones.

Una posible acotación temporal podría enmarcarse entre las etapas siguientes:

- Una primera que transcurriría entre los años 1.957 y 1.975. En ella priman los objetivos básicos que han inspirado el Mercado Común: La libre competencia y el fomento del libre mercado. En ausencia de intervención, las Teorías Económicas de la Convergencia propugnan que los flujos de mano de obra y capital provocan la autocorrección de los desequilibrios del sistema regional. No existe asomo de Política Regional, si bien el Tratado de Roma alude a problemas regionales en el Preámbulo y en varios de sus artículos (2). El más significativo es, sin duda, el art.92 que prohíbe explícitamente y con carácter general las ayudas de los Estados Miembros con finalidad regional, si bien el propio artículo establece excepciones a la regla e, incluso, la posibilidad de aceptar la existencia de ciertas ayudas cuando la situación sea grave o cuando medie el interés europeo.

En esta primera etapa se ignoran los problemas regionales y, al tiempo, la existencia fáctica de Políticas Regionales de carácter nacional. En razón a esta ignorancia se constata por primera vez a fines de los años 60 la existencia de "guerras de incentivos" entre los Estados Miembros por lo que el Consejo aprueba en 1.971 un Acuerdo sobre Regímenes Generales de Ayudas Regionales para evitar tales guerras y, al tiempo, establecer distinciones entre ayudas de carácter sectorial y ayudas regionales, así como para ampliar la tipología de ayudas compatibles con las cláusulas del Tratado.

La primera etapa acabaría en 1.975 con la adopción por parte del Consejo del Reglamento (CEE) 724/75 de 18 de Marzo por el que se establecía el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), y de una Decisión de igual fecha instituyendo el Comité de Política Regional (75/185/EEC) (3).

- La segunda etapa se extendería entre 1.975 y 1.979, año este último en que se lleva a cabo la primera modificación del anterior Reglamento del FEDER (una segunda se llevaría a cabo al año siguiente) (4). En el período inmediatamente anterior se había producido la adhesión del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda y, con ello, el desnivel cuantitativo entre las rentas regionales de los Estados Miembros pasa del 100% al 500%. Pero además se constata en el primer informe sobre los problemas de la Comunidad ampliada -el Thomson Report, de 1.973 (5)- que los postulados de la Teoría de la Convergencia no se cumplen y que, de hecho, la libertad de mercado, no sólo no disminuye sino que agudiza las diferencias interregionales.

Por último, es un hecho aceptado que el Gobierno Británico principalmente exige la creación de un Fondo financiero para corregir deficiencias en el desarrollo industrial. Mediante este Fondo, el Reino Unido pretende recuperar una parte de su aportación a los presupuestos comunitarios. Nace así el FEDER como un simple mecanismo de transferencia de recursos financieros, con criterios nacionales en cuanto a política regional y sin ningún objetivo de ámbito comunitario. Este papel subsidiario respecto de la intervención de cada país miembro ha sido conservado por el FEDER hasta la reforma actual.

- La tercera gran etapa de la Política Regional Comunitaria puede extenderse desde 1.979 hasta nuestros días. Como ya se ha mencionado, ahora ya se dispone de una verdadera Política Regional y a lo largo de estos 7 años y, sobre todo, tras la modificación del Reglamento del FEDER, la Comunidad, a través de la Comisión, ha tratado de intervenir al margen de los planteamientos y actuaciones de los Estados Miembros, incorporando metas y objetivos de carácter supranacional.

Varias son las efemérides importantes que jalonan esta última etapa. Entre ellas:

(i) Se crea la sección fuera de cuota (5% de los recursos del FEDER) (6) destinada a financiar actuaciones encaminadas a .

- \* Disminuir las consecuencias negativas de otras políticas comunitarias.

- \* Hacer frente a situaciones desfavorables de carácter coyuntural en los Estados Miembros.

(ii) Se aprueban nuevas orientaciones en materia de Política Regional Comunitaria por Decisión del Consejo de 6 de Febrero de 1.979 (7).

Esta importante Decisión afirma el carácter de la Política Regional como una parte integrante de la política económica de la Comunidad y de las de sus Estados Miembros. Al mismo tiempo, declara la necesidad de establecer un sistema integrado de análisis que permita evaluar con carácter periódico la evolución del desarrollo de las regiones de la Comunidad. El tercero de estos Informes Periódicos ha sido recientemente distribuido por la Comisión.(COM (87)230f)

Igualmente, la Decisión aboga por la necesidad de tomar en consideración explícita las consecuencias de todas las políticas comunitarias sobre el empleo. Finalmente, apunta la necesidad de un máximo de coordinación entre las políticas regionales de los Estados Miembros y la propia Política Regional de la Comunidad. Como instrumento básico de esa coordinación señala los Programas de Desarrollo Regional.

(iii) En 1.980 se pone en marcha un conjunto de Programas Comunitarios Específicos con cargo a la sección "fuera de cuota" del FEDER, con objetivos de desarrollo para regiones:

- \* Francesas e italianas afectadas por la adhesión de Grecia y la futura de España y Portugal (CEE 2615/80)

- \* Afectadas por la reestructuración de la industria siderúrgica (CEE 2616/80)

- \* id. por la construcción naval (CEE 2617/80)

- \* Necesitadas de seguridad en cuanto a aprovisionamiento energético (CEE 2618/80)

- \* Situadas en la frontera entre las dos Irlandas (CEE 2619/80)

(iv) En 1.984 se aprueba la modificación del Reglamento del FEDER que comentaré en detalle en los capítulos que siguen, pero que implica la sustitución del

sistema de cuotas fijas por una horquilla de asignaciones por Estado variable cada tres años. El límite inferior de la misma está garantizado para cada Estado, supuesto que presente suficientes solicitudes de financiación de acuerdo con las normas de procedimiento marcadas por la Comisión. Sin embargo, el límite superior para cada Estado se asigna discrecionalmente por la Comisión de acuerdo a sus propios criterios, sin que todos los Estados Miembros puedan alcanzar a la vez los límites máximos de su horquilla. Es interesante resaltar como todos los Programas Específicos descritos en el epígrafe anterior reciben un nuevo impulso durante 1.984 con lo cual la asignación presupuestaria para estas acciones fuera de cuota, cuya validez reglamentaria desaparecía el 1 de Enero de 1.985 con la entrada en vigor del nuevo Reglamento, ve así artificialmente prorrogada su vigencia durante cinco años más con cargo a los futuros presupuestos del FEDER que, a partir de su adhesión, comparten España y Portugal.

(v) La etapa actual se enmarca, para España sobre todo, dentro de los tres hechos citados en la introducción, a saber

- \* La tercera ampliación
- \* La aplicación del Reglamento modificado
- \* La modificación de los Tratados, recientemente ratificada mediante el Acta Unica Europea

Las consecuencias de estos tres hechos se están produciendo ya, pero sus repercusiones a medio plazo no pueden aún juzgarse con suficiente perspectiva.

Obviamente España coparticipa de las dotaciones del FEDER a costa de un evidente alineamiento de su propio sistema de intervención regional a las directrices comunitarias. Sin ánimo de exhaustividad, está claro que cuestiones tales como

- \* La aprobación del sistema de financiación regional
- \* La preparación, ajustada a la normativa comunitaria, de los Programas de Desarrollo Regional
- \* La delimitación, de acuerdo con la Comunidad, de las regiones asistidas
- \* El ajuste de la Política Regional, estatal y autonómica, a las directrices que marcan los objetivos y metas de la Comunidad,

son, sin duda, consecuencias directas -y beneficiosas- para España de la propia Política Regional Comunitaria.

Con referencia especial a las modificaciones introducidas por el Acta Unica Europea, en mi opinión, el nuevo Título V establece metas de Política Regional de ámbito comunitario y designa al FEDER como instrumento básico de ejecución de esa Política Regional. La exigencia subsecuente de modificación de todos los Fondos Estructurales (art.130 D), es esencial, pero aún más lo son

unos procedimientos claros para superar las reticencias de los Estados Miembros, así como la propia inercia de los mecanismos de funcionamiento de la CE. Estos problemas provocan demoras de hasta dos años en la tramitación de Programas lo cual afecta, sin duda, a la operatividad de las políticas dimanadas de la Comisión. Hasta tanto no se superen de hecho los objetivos nacionalistas, las trabas al funcionamiento de un verdadero Mercado Unico y la exigencia de unanimidad para las decisiones, seguirá resultando complicada la tramitación de propuestas para el beneficio conjunto de la Comunidad Europea. Estos planteamientos de orden superior suponen, probablemente, la superación previa de desequilibrios regionales, con lo cual nos encontramos ante un desafortunado círculo vicioso solo superable, a su vez, mediante planteamientos de voluntad política supranacional.

### 1.2. Perspectivas para la Política Regional de la Comunidad Europea.

Con carácter de recapitulación para mucho de lo dicho en este mismo capítulo, es posible plantear una serie de conclusiones críticas que pueden dar una idea -subjetiva- sobre el futuro de la Política Regional Comunitaria.

En primer lugar, es obvio que el volumen total de recursos del FEDER es muy bajo en relación con otros Fondos comunitarios. Concretamente el FEODGA, en su sección de Garantía sigue absorbiendo del orden del 70% del presupuesto comunitario frente a menos del 10% para el FEDER. Hasta tanto esa diferencia relativa no desaparezca será difícil que la Comunidad deje de ser un organismo de financiación de la Política Agraria. Cabe decir que la Comisión es consciente de esta escasez de recursos y, de hecho, la propuesta de Reglamento-marco para coordinación de los Fondos estructurales contempla el duplicar el volumen total de los recursos entre 1987 y 1992.

En segundo término, sigue siendo difícil abandonar el papel subsidiario de la Política Regional Comunitaria con respecto a las propias políticas regionales de los Estados Miembros. No cabe duda que la introducción de los Programas Comunitarios y los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC) ha supuesto un paso importante hacia la formulación -y ejecución- de una Política Regional Común, pero las consecuencias prácticas de tales Programas son aún imposibles de calibrar. Por otra parte, la discrecionalidad de la Comisión a la hora de asignar los topes máximos de la horquilla del FEDER se contrarresta por los topes mínimos garantizados, cuya cuantía siempre va a ir dirigida a financiar la propia política regional de los Estados Miembros. El aumento de las proporciones del FEDER para financiación de Programas está previsto que crezca (art.6 del Reglamento) hasta un máximo del 20% de los recursos

asignados al final de 1.987 y ello, junto con los aumentos de las dotaciones infraestructurales de todos los países puede también contribuir a la superación de visiones puntuales y localistas.

Finalmente, cabe afirmar que existe una estructura de objetivos de la Política Regional Comunitaria que aparece viciada en origen, al menos en lo que a España se refiere. En efecto, las prioridades tradicionales de la Política Regional de la Comunidad se han orientado hacia la superación de deficiencias estructurales en regiones con base industrial obsoleta y hacia la elevación de los niveles de vida y desarrollo de los países más desfavorecidos de la Comunidad.

Ello presupone, por un lado, la existencia de una estructura industrial antigua de la que la mayor parte de las regiones españolas no gozan; por otro, unos niveles de subdesarrollo que, si bien son desgraciadamente alcanzados por bastantes regiones de nuestro país, son aún más notorios en otros países y regiones europeos los cuales obtienen así un máximo de recursos que se detraen de otro tipo de programas u operaciones de los que España podría participar en mayor proporción.

Además, el FEDER tiene más en cuenta los desequilibrios regionales en el interior de los propios Estados Miembros que entre las distintas regiones de la Comunidad considerada en su conjunto. Ello dirige recursos comunitarios solamente a un número de regiones españolas prescindiendo del hecho evidente de que la región de mayor renta de nuestro país está aún por debajo de la media de la CE. Si la perspectiva del FEDER fuese comunitaria, todas las regiones españolas podrían beneficiarse, con carácter general, de ayudas.

En la situación actual, las regiones españolas que, de acuerdo al Tercer Informe Periódico sobre las Regiones de la Comunidad son susceptibles de recibir ayudas FEDER son las siguientes: Galicia, Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía, Murcia y Canarias. A ellas hay que añadir la provincia de Teruel.

## NOTAS

(1) Ver, por ejemplo, Lázaro Araujo, L. y Mata Galán, E. "La Política Regional", en Aspectos Económico-financieros de las Comunidades Europeas (Cap. XVII).

Ed.: Cámara de Comercio e Industria de Madrid, 1985

(2) Ver, entre otros, mi propio trabajo: Calderón E.J.: Lecciones de Ordenación del territorio (Cap. 12). Vol. I. E.T.S.I. Caminos. Madrid, 1.984

(3) D.O. L73 de 21.3.1975

(4) Ver D.O. L35 de 9.2.1979 y D.O. C349 23.12.1980

(5) Com (73) 550 f

(6) Ver art. 26 del Reglamento (CEE) 214/79 del Consejo de 6.2.1979

(7) D.O. C36 de 9.2.1979

Capítulo 2

**Procesos de intervención de la Comunidad Europea en Política Regional: El nuevo Reglamento del FEDER.**

Introducción

Es innegable que la modificación del reglamento del FEDER, que ha entrado en vigor a principios de 1985, supone no sólo una reevaluación de la Política Regional Comunitaria durante los diez años precedentes sino un claro intento de construir sobre la experiencia acumulada en ese período.

La idea básica que ha presidido la modificación reglamentaria se fundamenta, sin duda, en la constatación de que, en el pasado, la Política Regional llevada a cabo desde la Comisión a través del FEDER se ha traducido poco más que en una simple transferencia de recursos de los países ricos a los más pobres, en ausencia de metas comunitarias de política regional y, sobre todo, planteando la actividad de financiación como una "contraprestación reivindicativa" por lo que determinados países de los 10 consideraban excesiva aportación por su parte a las arcas comunitarias.

La premisa que preside el nuevo Reglamento es, pues, la de llevar a cabo desde la Comunidad una política regional propia, más selectiva, que refleje los objetivos comunitarios en lugar de limitarse simplemente a apoyar objetivos nacionales: La experiencia adquirida ha puesto de manifiesto la debilidad de este enfoque y ello ha obligado a la Comunidad a establecer sus propios objetivos de Política Regional en función de un interés global, examinado desde una perspectiva supranacional.

Los fines últimos que se persiguen con la consecución de estos objetivos comunitarios son el aumento del grado de convergencia entre la renta de los Estados Miembros (E.M.) y el asegurar un mejor reparto de las actividades económicas en el conjunto del territorio de los 12 a base de una reducción de las disparidades regionales en materia de empleo y comportamiento económico.

Como he dicho, estas ideas han estado en la mente de los funcionarios encargados de la preparación del nuevo Reglamento y se han traducido en normas concretas recogidas en su articulado.

El presente capítulo trata de poner de manifiesto estas novedades reglamentarias, una de cuyas consecuencias es, precisamente, la potenciación de la financiación de programas por oposición a la simple contribución a la ejecución de proyectos aislados. Y dentro de esta financiación por programas, el apoyo decidido a los que dimanen de la propia Comisión, exponente claro de una

voluntad política supranacional; éstos constituyen el objeto último de este trabajo.

Quedaría por mencionar a este nivel introductorio la exigencia de un marco jurídico de mayor rango que permita a la Comisión superar las reticencias nacionales que pueden generarse como consecuencia de la mayor incidencia de la Comunidad en temas de gestión de fondos y formulación de objetivos regionales que afectan a los E.M. Este marco jurídico superior lo proporcionará, con toda probabilidad, la recientemente entrada en vigor Acta Unica Europea. Con la introducción explícita de la Política Regional en un Título V y la aceleración de los trámites reglamentarios es posible pensar que los plazos actuales de gestión de un Programa Comunitario, en la actualidad del orden de 2 años, pueden quedar notablemente reducidos, con lo cual esta figura puede llegar a convertirse en el verdadero instrumento estatutario de Política Regional Comunitaria. El nuevo art.130 propuesto en la citada Acta Unica tipifica, igualmente, al FEDER como el instrumento ejecutor de dicha política, completado con los restantes fondos estructurales todos los cuales habrán de ser modificados en su operación con el fin de aumentar su eficacia (1).

### 2.1. El nuevo Reglamento del FEDER

Como ya se ha comentado a lo largo del texto, las intervenciones de la Comunidad a través del Fondo Europeo de Desarrollo Regional se regulan mediante el Reglamento del Consejo (CEE) 1787/84 aprobado el 19 de junio de 1984 y publicado en el Diario Oficial del día 28 del mismo mes. El citado Reglamento entró en vigor el 1 de Enero de 1985 y ha sido posteriormente modificado para tomar en cuenta la adhesión de España y Portugal (2).

Por comparación con el Reglamento anterior del FEDER (3), está claro que las metas básicas de entonces siguen presentes en la nueva versión; esto es, la misión principal del Fondo sigue siendo el contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales que afectan a los países de la Comunidad, proporcionando a los E.M. ayuda financiera para inversiones en infraestructuras o en estructuras directamente productivas, tanto en los sectores industriales como en artesanía y servicios.

Sin embargo, con el paso del tiempo, la experiencia de 10 años se ha traducido en importantes modificaciones tanto en cuanto a ideología como en cuanto a objetivos, contenido y, por supuesto, montantes presupuestarios globales. Algunas de estas modificaciones merecen la pena ser resaltadas y este es uno de los objetivos principales de este capítulo.

En primer lugar puede resaltarse el carácter del Fondo, que ha pasado de ser un mero transmisor de recursos de los

países ricos a los pobres, a convertirse en un verdadero y principal vehículo de la Política Regional Comunitaria.

En la práctica, esta primera modificación se ha traducido en:

(i) El establecimiento de una horquilla de asignaciones por países, la cual permite a cada E.M. disponer de una participación total garantizada del presupuesto del FEDER, siempre y cuando presente sus solicitudes ajustadas a las exigencias formales del Reglamento. Pero al mismo tiempo, establece un límite superior para cada país de tal manera que es la Comunidad quien, haciendo uso de su discrecionalidad, puede asignar estos límites máximos en función del propio interés comunitario apreciado de acuerdo a unos criterios que más adelante explicitaré.

(ii) La tendencia a financiar programas más que proyectos. Hasta ahora la financiación de los proyectos propuestos por cada E.M. equivalía a un sometimiento fáctico de la Comunidad a la voluntad "política" de cada uno de dichos Estados; o lo que es igual, a una recuperación en forma de transferencias de recursos por parte de cada país, de su contribución global al presupuesto comunitario. La financiación por programas, cuyo detalle abordo en el capítulo siguiente, permite a la Comisión introducir sus objetivos regionales, tanto de "motu proprio" en los denominados Programas Comunitarios (P.C.), como mediante conversaciones con los propios Estados y posterior financiación discrecional de las propuestas de aquellos en forma de Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC).

La segunda innovación del nuevo Reglamento se refiere a la concentración geográfica de las ayudas. Mediante conversaciones directas con los Estados Miembros y, sobre todo, en la designación de zonas de ayuda para la financiación por programas, se pretende reducir la población susceptible a recibir dichas ayudas al 30% del total comunitario.

De acuerdo con el Reglamento, en la financiación por programas, las zonas susceptibles de recibir ayudas del FEDER son las designadas como tales por los propios E.M. para el caso de los PNIC, pero se definen en el Reglamento-marco para el caso de los P.C.. Dicho esto, es fácil comprender la importancia de estos programas a la hora de atraer hacia cada E.M. los toques máximos previstos en las horquillas trienales de participación en el FEDER. Igualmente, la discrecionalidad de la Comisión en el otorgamiento de estos límites máximos capacita a ésta para canalizar recursos hacia aquellos países en los que la inversión es más susceptible de contribuir al cumplimiento de los objetivos comunitarios.

La tercera innovación abunda sobre algo apuntado ya en

los párrafos precedentes: La introducción de nuevas posibilidades en los sistemas de intervención para alejarse de la financiación de proyectos individuales. En efecto, podemos asumir que los mínimos garantizados para cada E.M. se van a cubrir mediante demandas de ayuda en los capítulos de proyectos (infraestructurales, industriales, artesanales o de servicios) de acuerdo a lo especificado en los artículos 17 a 23, por ser los proyectos menos exigentes en cuanto a demandas comunitarias.

Para el resto de la asignación, las posibilidades que deja el art.5 del Reglamento, junto con las que abre el art.15 se concretan en:

- Programas, ya comentados y cuyo detalle abordaré en el capítulo 3

- Acciones de movilización del potencial endógeno de crecimiento de las propias regiones.

Esta última opción constituye la cuarta innovación del nuevo Reglamento del FEDER. Su importancia y posibilidades requieren un comentario adicional.

Lo primero que hay que señalar es que este tipo de acciones ocupan un capítulo, el 2, del Reglamento, sin estar inicialmente contempladas en el art.5 del mismo. La razón puede estar, en mi opinión en la intención de la Comunidad, expresada durante la elaboración del Reglamento, de contrapesar un poco el peso de la inversión infraestructural frente a las distintas posibilidades que el propio Reglamento permite. Se ha tratado así, de introducir posibilidades de inversión directamente productiva y de ayudas "suaves" a la gestión (software) para sustituir/completar a las subvenciones, bonificaciones de interés o, incluso, ayudas al funcionamiento, que han primado en el pasado. Algunas causas próximas que justificarian esta decisión comunitaria podrían ser:

- Altas tasas de dotación infraestructural en algunos países, lo cual puede llegar a dificultar el que alcancen los límites mínimos de su asignación con este tipo de proyectos. Esto no significa que las infraestructuras no vayan a seguir siendo objeto de financiación, pero lo serán de acuerdo a criterios de interés comunitario o por lo menos supranacional (telecomunicaciones, autopistas, aeropuertos, instalaciones energéticas, etc.) excepto en países con obvias deficiencias en cuanto a dotaciones.

- Decreciente influencia de las dotaciones de infraestructuras en las decisiones de localización. La movilidad de los factores productivos sólo puede ser eficazmente contrarrestada favoreciendo el desarrollo de recursos con fuerte implantación local (artesania, fuentes energéticas, recursos naturales, etc.)

- La inversión directamente productiva no genera en muchos casos los rendimientos esperados en razón a deficiencias en la gestión.

Por todo ello, el art.15 del Reglamento especifica un tipo especial de medidas de ayuda que se concretan en:

- Estudios de mercado
- Organización de la investigación
- Transferencia de tecnología
- Facilidades de acceso a los mercados
- Ayudas directas a la gestión
- Implantación de servicios comunes

En definitiva, una serie de medidas, muchas de ellas de formación de cuadros técnicos, con incidencia, sobre todo, en las pequeñas y medianas empresas. Es la misma idea de las Sociedades de Desarrollo Industrial, originaria de Francia y ampliamente utilizada en muchos países, incluido España. El art.15.3 menciona que las intervenciones de este tipo pueden adoptar la forma de programas o de un conjunto de proyectos coherentes. Igualmente, el art.10.2 contempla que los PNIC pueden ser una forma de actuación para explotar el potencial endógeno de las regiones.

La última de las innovaciones a que hago referencia tiene que ver con la necesidad de coordinación entre las diferentes políticas comunitarias y, más concretamente, entre los distintos instrumentos financieros de la Comunidad.

El denominado enfoque integrado para las actuaciones del FEDER no es una novedad del vigente Reglamento, si bien en paralelo al mismo, la Comisión ha enfatizado el interés de dicho enfoque. En efecto, el enfoque integrado fue esbozado inicialmente por la Comisión en 1978 como una forma de incrementar el impacto de las intervenciones, tanto nacionales como comunitarias. En 1979 se adoptan medidas de potenciación de este tipo de enfoque y, como consecuencia, en 1980 y 1981 se aprueban sendas operaciones con carácter integrado para Nápoles y Belfast en el marco de la Política Regional; otras tres operaciones integradas más fueron aprobadas en 1981 en el seno de la Política Agrícola Común. También en ese año la Comisión introduce un tratamiento prioritario para las operaciones que cuenten con financiación de dos o más fondos comunitarios en el seno de sus "Directrices para la gestión del Fondo Social Europeo", y, como consecuencia, en 1982, se inicia una nueva serie de operaciones integradas, en número de 39, de las cuales se han completado 15.

Mayor relevancia aún se le concede a la idea en el "Informe y propuestas para incrementar la eficacia de los Fondos Estructurales" (4), de julio de 1983. Por último, el propio Reglamento del FEDER, concede igualmente tratamiento prioritario a las operaciones integradas en su art.34.

Las operaciones integradas consisten en un conjunto de intervenciones coordinadas cuyas características básicas son:

- Adecuación, por parte de los E.M., a las normas procedimentales o intereses generales de la Comunidad.
- Utilización de más de uno de los fondos estructurales
- Base presupuestaria plurianual.
- Apoyo al potencial local de crecimiento.
- Establecimiento de unidades de seguimiento y control.

En mi opinión, el concepto de Operación Integrada no está claramente precisado ni siquiera en la literatura que se origina en la propia Comunidad. El Proyecto de Manual del FEDER (Cap.8, pag.53 y ss) da a entender que el término "operación" supone un concepto genérico que puede abarcar una pluralidad de actuaciones cuyo grado de coherencia puede oscilar desde un conjunto de medidas coordinadas entre sí y con base presupuestaria plurianual -lo que se denominan Programas- a una simple pluralidad de acciones encuadradas en un marco genérico de coherencia, como puede ser un PRD.

En efecto, está claro que el grado de "programación" de las operaciones comentadas para Nápoles y Belfast es menor que el que puede exigirse para un Programa Nacional de Interés Comunitario al que la Comisión concede el carácter de integrado. Un ejemplo paradigmático de este último tipo podrían ser los Programas Mediterráneos Integrados (PMI), con un Reglamento propio al que se ajustan las solicitudes de los E.M.

Sin embargo, el art.34.1 del Reglamento del FEDER parece distinguir entre operación y programas. A mi entender la existencia de esta diferencia puede deberse al hecho de que las exigencias, en términos de coherencia, de los PNIC están mucho más definidas en el nuevo Reglamento que las de las operaciones de Nápoles y Belfast, cuya base jurídica se encuentra en el Reglamento anterior del FEDER; pero también es claro que el planteamiento de uno y otro tipo de operaciones es radicalmente distinto.

No creo necesario insistir demasiado en este tipo de precisiones pero sí considero útil llevar a cabo estos comentarios dada la pluralidad de sustantivos a los que la literatura comunitaria aplica el calificativo de "integrados" (acciones, medidas, actuaciones, programas, operaciones, intervenciones, enfoques, etc.)

En todo caso, la propia Comisión es consciente de la necesidad de clarificar ideas en torno al concepto de "Operación Integrada" y, en tal sentido, ha producido recientemente (Julio 1986) un documento sobre el tema (5) y

remite al Acta Unica Europea (art.130D), en donde se exige un aumento en la "coherencia en la utilización de Fondos estructurales". En la citada referencia, la más específica en cuanto al tratamiento del concepto de "integrado", se menciona (pag.3) la integración financiera como un requisito esencial para la consideración de "integrada" para una operación. Un poco más adelante, al hablar de "planificación financiera integrada", se exige "un calendario para el uso coordinado de los recursos financieros de todos los actores implicados".

La reiterada referencia -COM (86) 401f- en su pag.5, afirma que, "normalmente, al menos dos de los tres Fondos principales estructurales de la Comunidad deberán utilizarse, junto con al menos uno de los instrumentos financieros comunitarios". Igualmente, se menciona la necesidad de tomar en consideración "los compromisos financieros de las autoridades nacionales, regionales y locales".

Podría esto chocar con la afirmación del Proyecto de Manual del FEDER, que, en su pag.53, comenta que, "si bien el término Operación Integrada se refiere a una pluralidad de acciones y de inversiones que se llevan a cabo de acuerdo a una coherencia y una lógica que las hace interdependientes, la participación de varios Fondos estructurales comunitarios no constituye una condición estrictamente necesaria. Sin embargo, es deseable, por cuanto concreta así la concentración y cooperación de todos los organismos financieros de la Comunidad". En mi opinión, puede resumirse esta exigencia de concurrencia financiera diciendo que el carácter integrado supone la presencia de fondos en cuantía que supere unos niveles mínimos que permitan abordar una operación de envergadura con garantías de éxito. Esto, normalmente, solo se logrará si se cuenta con el concurso de varios Fondos comunitarios pero, al menos en teoría, ello podría ser posible sin que este concurso tuviera lugar. Por ello, hay que pensar que el Estado Miembro debe de estar interesado en asegurar un máximo de aportaciones financieras comunitarias y prioridad en las asignaciones por lo que, lógicamente, la búsqueda de la consideración de integrada para cualquier operación debe, normalmente, significar una solicitud de intervención de más de un Fondo comunitario.

Desde un punto de vista procedimental, la Comisión, de acuerdo a sus propios objetivos, establece, en la situación actual, la idoneidad de una operación para que se le otorgue el carácter de integrada y, en tal caso, garantiza la aportación financiera de todos los instrumentos financieros implicados (6).

La iniciativa para otorgar el carácter de integrado a un programa o conjunto de medidas puede partir de la Comisión o del propio E.M. Parece lógico pensar que, cuando

se trate de operaciones territorialmente localizadas en un único Estado, la iniciativa partirá de éste. Por el contrario, la Comisión propondrá operaciones que afecten a más de un E.M. o que, por su carácter sectorial puedan aplicarse genéricamente a varios Estados. Se aprecia claramente la posibilidad de que la Comisión actúe en interés de sus propias metas políticas.

Ejemplos de esta última opción son los conocidos Programas Mediterráneos Integrados aprobados por Reglamento-marco del Consejo (CEE) 2088/85 de 23 de julio (7) o las posibles actuaciones integradas a emprender sobre el sector siderúrgico (8).

Procedimentalmente, la solicitud por parte de un E.M. de la consideración de integrado para un programa u operación requiere la tramitación a través de la D.G.XXII (9) y no un conjunto de solicitudes individualizadas a las distintas Direcciones Generales implicadas. En todo caso, será dicha Dirección General XXII la que llevará a cabo las consultas frente a las restantes Direcciones para asegurar la idoneidad y coherencia del programa u operación con los objetivos comunitarios.

El papel de la D.G.XVI será siempre esencial por cuanto el FEDER interviene en la mayoría de estas actuaciones integradas. La participación del mismo tiene que ajustarse a uno de los tipos de intervención que especifica el Reglamento en su art.5; es decir, una vez decidida la participación del FEDER, ésta se inscribirá, en función del tipo de intervención propuesta, en una u otra de las opciones de financiación que contempla el citado artículo o, incluso, en el seno de las medidas de intervención del potencial endógeno de las regiones que he comentado más arriba. Como consecuencia, la participación del FEDER se contabilizará dentro de la asignación adjudicada trianualmente al E.M. respectivo.

La iniciativa del E.M. con vistas a la caracterización de integrado para un programa u operación se concreta, en muchos casos, en una solicitud inicial de fondos del FEDER para emprender el estudio básico encaminado a analizar la viabilidad de una de estas actuaciones integradas. Tal solicitud encuentra su base en el art.24 del Reglamento; la línea presupuestaria para financiación de estos estudios de viabilidad es la 5410, y a ella puede recurrir

a) La propia Comisión, cuando se trata de problemas generales ligados a la ejecución de una Operación Integrada o de cuestiones sectoriales o regionales de interés comunitario.

b) Las autoridades competentes de los E.M. En tal

caso, los estudios se refieren a la preparación de la Operación, o a detalles prácticos para su ejecución. La Comisión, dentro de la citada línea presupuestaria, puede financiar hasta el 75% de tales estudios.

Este es el caso de la reciente Operación Integrada planteada para Asturias, la cual, bajo la forma de un Programa Nacional de Interés Comunitario ha recibido ya todos los informes favorables y será aprobada, con toda probabilidad, a lo largo del mes de Octubre del presente año.

#### NOTAS

(1) Ver Rapport et propositions sur les moyens d'accroître l'efficacité des Fonds structurels de la Communauté. Boletín de las Comunidades Europeas. Suplemento 3/83.

(2) Ver Reglamento (CEE) 3634/85 (D.O.27.12.85,pg.6) y Reglamento (CEE) 3641/85 (D.O.27.12.85,pg.40).

(3) Reglamento (CEE) 724/75 (D.O.21.3.75) y enmiendas posteriores en Reglamento (CEE) (D.O.9.2.79) y (CEE) 3325/80 (D.O.23.12.80).

(4) Ver Boletín de la C.E.: Sup.3/83.Op.cit.

(5) COM (86) 401f Procedures and content for the implementation of an Integrated Approach.

(6) Ver COM (86) 422f pg.7.

(7) D.O. L197/1 de 27.7.85

(8) Ver COM (86) 422f pg.4 y COM (86) 203f pg.15

(9) D.G. para la Coordinación de los Instrumentos Estructurales.

### Capítulo 3

#### Los Programas de Intervención de Interés Comunitario: Tipos y características.

##### Introducción

El Título III del Reglamento del FEDER aborda (arts. 5 a 14) la descripción de los procedimientos de intervención de la CE a través de dicho Fondo y, más en concreto, los detalles relativos a la financiación por programas.

Como veíamos en el capítulo precedente, en un intento de hacer sus operaciones más efectivas, la Comisión ha decidido proceder a una gradual diversificación de sus procedimientos. De esta forma, espera poder hacer frente de la forma más apropiada a las diferentes situaciones de desarrollo socio-económico que padecen las regiones europeas.

Según el art.5 del Reglamento, el FEDER puede tomar parte en la ejecución puntual de proyectos de inversión que contribuyan al desarrollo de una región en concreto o puede cofinanciar una serie de medidas organizadas -programas- en las que participen diferentes organismos. La Comisión ha manifestado reiteradamente su interés por actuar a través de programas. Las razones son obvias:

- Por un lado un mayor grado de coordinación entre todas las medidas que integran un programa.
- Por otro, un máximo de articulación de las intervenciones que lleva a cabo la Comisión, en el ámbito de las diversas políticas comunitarias.

En este último caso se está haciendo mención al carácter integrado deseable para los programas y que abordo en otro lugar. De cualquier manera, los Estados Miembros no favorecen, hasta la fecha, este enfoque programático. En efecto, la filosofía subyacente tras los regímenes nacionales de intervención regional y el citado interés de los distintos países -interés que abanderó el Reino Unido al tiempo de la formalización de la Política Regional Común- ha cristalizado en una voluntad clara de favorecer las simples preferencias de capital, en base a subvenciones a fondo perdido para proyectos aislados. Si a ello añadimos que, en esta financiación por proyectos, la gestión de la aportación dineraria del FEDER se lleva a cabo por el propio Estado Miembro, no resulta demasiado extraño el que los países miembros no favorezcan el enfoque programático.

Sin embargo, tal enfoque tiene indudables ventajas,

sobre todo desde el punto de vista de ejecución de la Política Regional Común pero, igualmente, para el Estado Miembro por cuanto supone un volumen de actuación muy superior, coordinado y tutelado por la Comunidad y que permite superar unos umbrales de intervención difícilmente abordables con carácter aislado.

No existe aún excesiva experiencia en la aplicación de Programas de Intervención Comunitaria de acuerdo al vigente Reglamento. Es, precisamente, ésta una de las razones que justifica el abordar este trabajo. En los párrafos que siguen trato de establecer las características generales que, con carácter comparado, dan forma a los dos tipos básicos de Programas que aborda el Reglamento del FEDEOR. Además me detendré en mayor detalle en los denominados Programas Comunitarios, de iniciativa de la Comisión, los cuales constituyen el objetivo específico de esta investigación.

### 3.1. El FEDER y la financiación por programas.

El capítulo I del Título III del Reglamento aborda separadamente, en sus dos secciones, las dos opciones de financiación de programas por medio del FEDER:

- Los Programas Comunitarios
- Los Programas Nacionales de Interés Comunitario

El art.7 del citado Reglamento define el Programa Comunitario como "un conjunto de acciones coherentes plurianuales, vinculadas directamente con el cumplimiento de objetivos comunitarios y con la aplicación de las políticas de la Comunidad."

De la propia definición destacan los aspectos más particulares del programa. En primer lugar, precisamente, el carácter programático, al referirse a "acciones coherentes plurianuales". Este carácter se refuerza en la práctica, con la programación financiera y las exigencias de cumplimiento que impone la Comunidad a través de la Comisión.

También es destacable el interés comunitario al resaltar las exigencias de vincular los objetivos de desarrollo regional -cambio estructural o conversión de industrias en declive- con los objetivos de otras políticas comunitarias. Se trata de una "coordinación horizontal" encaminada a potenciar, y corregir en su caso, la incidencia conjunta de todas las políticas de intervención de la Comunidad.

En esta línea, yo creo interesante resaltar dos aspectos al menos: Por un lado, el propio compromiso que se autoimpone la Comunidad de revisar el impacto sobre el desarrollo regional de sus propias políticas. Este mandato (1) se ha concretado en la realización de trabajos

encaminados a examinar el impacto territorial de la intervención comunitaria en sectores tales como agricultura, telecomunicaciones, infraestructura viaria, comercio exterior, etc. Por otro lado, esta exigencia puede delimitar, de hecho, los campos de intervención mediante Programas de Interés Comunitario: Esta limitación, no iría, en teoría, más lejos de los sectores de posible intervención comunitaria, así como de los que exija la diversidad de los problemas regionales en la CE.

De acuerdo a estas premisas, la Comisión, por su propia iniciativa, prepara una propuesta de reglamento-marco que regulará, una vez aprobado por el Consejo con las usuales consultas preceptivas a los órganos comunitarios, los propios Programas nacionales sobre los que se firmarán los acuerdos de financiación (arts.7.5; 13 y 40 del Reglamento del FEDER).

En cuanto a los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), el Art.10 especifica que serán definidos a nivel nacional y consistirán en un "conjunto coherente de medidas de carácter plurianual que se corresponden con objetivos nacionales y sirven, al tiempo, a objetivos y políticas de la Comunidad". Meta última de estos Programas es, sin duda, la reducción de las disparidades regionales por lo que las indicaciones contenidas en los PDR nacionales, previamente aprobados, habrán de ser incluidas como compromiso operativo en dichos Programas.

El interés para la Comunidad de los PNIC es función de la contribución que ellos supongan a la consecución de los objetivos comunitarios, no sólo los de desarrollo regional sino, igualmente, los que orientan otras políticas sectoriales de la Comunidad. Al margen de este aspecto, la distinción mayor entre ambos tipos de programas proviene del hecho de que los PNIC son de iniciativa nacional: Será el Estado Miembro quien presente las propuestas de actuación y financiación conjunta estableciéndose el acuerdo bilateral mediante un reglamento "ad hoc".

Como comenté anteriormente, no es objeto de este trabajo el analizar en detalle los PNIC sino los Programas Comunitarios de iniciativa propia. Sin embargo, existen similitudes entre unos y otros programas, reflejadas en las ya citadas secciones 1 y 2 del Capítulo I, así como en las disposiciones comunes a ambos que recoge la Sección 3 del mismo Capítulo; habida cuenta de estas similitudes, al llevar a cabo en los párrafos que siguen el análisis del contenido de los Programas Comunitarios haré referencia comparativa, hasta donde sea posible, con los PNIC.

### 3.2. Disposiciones relativas a los Programas Comunitarios

Ya me he referido a los objetivos generales de los

Programas Comunitarios tal y como se especifican en el art.7 del Reglamento. También he comentado el carácter muy específico de estos Programas, que los obliga a centrarse en campos de actuación concretos delimitados, bien con carácter sectorial, bien sobre territorios con problemática específica homogénea. En todo caso, los objetivos, tipo de operaciones, regiones de asistencia, planes de financiación, etc., son objeto de tratamiento individualizado en el Reglamento del Programa. A continuación, voy a comentar brevemente algunos de los aspectos constitutivos de la esencia del Programa Comunitario..

Como es obvio, la definición de cada uno de dichos aspectos, listados en el art.8 del Reglamento, no puede llevarse a cabo sin un estudio previo, que constituye una de las etapas primeras del proceso administrativo completo que conduce a la aprobación por el Consejo del Reglamento del Programa (2).

#### a) Objetivos específicos del Programa

La concreción de los objetivos del Programa pasa, obviamente, por la existencia de un campo o sector genérico de actuación comunitaria que orienta el Programa: Telecomunicaciones, Energía, Protección del Ambiente, etc., además de por la participación conjunta de todas las administraciones interesadas. Si bien es claro que será en los programas nacionales que redacten los E.M. en el marco del Reglamento-marco del Programa Comunitario, donde se establezcan las acciones concretas a financiar por el FEDER, es también claro que la rigidez de las precisiones en cuanto a objetivos y áreas de intervención que preside un Programa Comunitario exige que, desde un principio, se contemplen las demandas e intereses futuros de los E.M. Ello, por supuesto, habida cuenta de los propios intereses de la Comunidad en materia de desarrollo e igualación de las rentas regionales.

Por su carácter de objetivos instrumentales, los resultados esperados deben de ser indicados no sólo simplemente de modo cualitativo: una indicación cuantitativa -impacto sobre el empleo u otro indicador económico o físico- es exigible (art.8.a. del Reglamento del FEDER).

#### b) Naturaleza de las operaciones en las que haya de participar el FEDER

El reglamento del Programa Comunitario especifica, al igual que los objetivos, las operaciones que, para alcanzar éstos, podrán ser financiadas con cargo al FEDER. Resulta esencial, como es lógico, que los tipos genéricos de operaciones que se mencionen en el Programa permitan abarcar todas aquellas actuaciones concretas que, desde los E.M. y de acuerdo con sus intereses y marco administrativo, van a ser objeto de solicitud de ayuda por parte de ellos.

En el planteamiento de este marco genérico de operaciones, el reglamento del Programa Comunitario debe tomar en consideración:

- (i) Efectos directos e indirectos de las operaciones.
- (ii) Compatibilidad mutua entre todas las operaciones que se planteen.
- (iii) Optimización de la complementariedad y coordinación entre ellas.

Esta claro que este tipo de consideraciones del Reglamento-marco afecta igualmente al planteamiento de los programas nacionales que, en aplicación de aquel, presenten los E.M.

En este sentido, y a pesar de no existir mucha experiencia al respecto, parece obvio que los programas nacionales deben hacer mención, para cada tipo de medida concreta de:

- Sus objetivos específicos y resultados esperables
- Localización geográfica, contenido y beneficiarios
- Organismos implicados en su ejecución
- Calendario provisional de ejecución
- Coste previo y plan financiero indicando, para cada año, las contribuciones respectivas de la Comunidad, del E.M., de las autoridades regionales y locales y de los propios beneficiarios.

No conviene dejar de lado el notable grado de precisión que alcanza la descripción reglamentaria del tipo de operaciones en las que puede intervenir el Fondo.

A título de ejemplo pueden consultarse los tipos de operaciones que se describen en dos de los Programas Comunitarios en vigor, esto es el STAR (Reglamento del Consejo CEE 3300/86) cuyos objetivos se encuadran en el campo de los servicios avanzados de telecomunicación, y el VALOREN (Reglamento del Consejo CEE 3301/86) que incide sobre la promoción del potencial energético regional.

c) Delimitación territorial de las zonas susceptibles de recibir beneficios de los programas

Al contrario que en los PNIC, los Programas Comunitarios pueden incidir territorialmente sobre áreas geográficas no designadas como asistidas por los E.M. La razón es, obviamente, el interés supranacional de este tipo de intervenciones las cuales pueden abocar hacia propuestas de actuación en ámbitos territoriales elegidos por la Comisión siempre y cuando acceda el E.M. Por otra parte, tampoco se puede olvidar que, dada la especificidad de los objetivos de estos programas o por razones de

funcionamiento, puede ser necesario incluir en el ámbito territorial una región afectada por un problema puntual. Es el caso, por ejemplo, de la inclusión de Atenas en el programa STAR o el intento por parte de las autoridades españolas de incluir la región de Madrid (no asistida en el régimen general del FEDER) en el mismo programa.

#### d) Plan financiero

El carácter programático implica no sólo una intervención a plazo medio (alrededor de 5 años) sino un máximo de coordinación entre todas las aportaciones financieras que se contemplen. Por otra parte, se supone que la contribución financiera de la Comunidad a un programa, tanto Comunitario como Nacional de Interés Comunitario será importante: Las estimaciones en cuanto a participación total de la Comunidad (en los Programas aprobados) son:

- 780 millones de ECUS para STAR
- 400 millones de ECUS para VALOREN

Una excepción pueden ser las intervenciones con carácter programático para explotación del potencial endógeno de las regiones (Cap.II del Reglamento del FEDER) cuyo carácter de actuaciones "suaves" puede no exigir tamañas inversiones (3).

La formalización del esquema financiero ha de llevarse a cabo para cada una de las medidas que se contemplen y para cada plazo anual, especificando la contribución de cada uno de los organismos financieros. El volumen global de aportación financiera de la Comunidad para el conjunto del Programa está limitado al 55%, como máximo, del total de la aportación pública (art.7.4) con una excepción prevista para Portugal (máx. 70%) hasta el fin del año 1.990. Ahora bien, esta limitación es sobre el total presupuestado para el Programa y no es necesario que se mantengan en las aportaciones anuales: La Comisión acordará estos porcentajes máximos y las aportaciones anuales en el acuerdo de Programa a firmar con el E.M., tomando en cuenta la importancia que la Comunidad conceda al programa presentado por el E.M.

Está claro que los acuerdos financieros suponen un compromiso de fondos tanto desde el lado de la Comunidad como por parte de los distintos organismos nacionales que intervienen en el Programa. Ello exige una aceptación de responsabilidades por parte del organismo nacional firmante en beneficio del resto de los que intervienen -públicos y privados- lo cual puede generar problemas en el caso de incumplimiento por parte de alguno de ellos.

Conviene hacer notar que los beneficiarios pueden ser: Poderes públicos, administraciones territoriales, organismos diversos, empresas, cooperativas o, incluso, particulares

(ver. art.6 Reglamento STAR).

Es interesante resaltar la posibilidad de que, tras los análisis de situación regional, se ponga de manifiesto la necesidad de ciertas medidas de apoyo para el programa, medidas cuya financiación no estaba inicialmente prevista o ni siquiera es viable con cargo al FEDER. En tal caso, el programa debe de prever los medios financieros, comunitarios o nacionales que habrán de ser utilizados.

e) Apreciación del interés comunitario (4)

Al margen de los aspectos formales relativos a su presentación, cualquier solicitud de asistencia financiera del FEDER es examinada por la Comisión -normalmente la D.G.XVI- con el fin de apreciar el interés que el proyecto o programa presenta para la Comunidad. Los criterios generales que permiten apreciar este interés pueden resumirse en los siguientes:

- Contribución/coherencia con los objetivos de la Comunidad
- Contribución al desarrollo económico regional
- Incidencia directa e indirecta sobre el empleo
- Rentabilidad de las inversiones, económico-financiera en el caso de inversiones productivas, y económico-social para la inversión infraestructural.
- Coherencia con las prioridades establecidas en los PDRs
- Incidencia sobre los recursos naturales: Movilización de los potenciales regionales endógenos
- Utilización integrada de los instrumentos comunitarios
- Carácter fronterizo, insular o periférico

Ya desde un punto de vista más particular, referido a la financiación de programas, es obvio que la apreciación comunitaria tiene mayor significación en el caso de los FNIC que en el de los P.C. Lógicamente, los criterios generales descritos ya han sido tomados en consideración por la Comisión en sus propuestas de Reglamento-marco al Consejo, por lo que las propuestas propias provenientes de los Estados Miembros serán, en principio, aceptables con solo ser conformes con las premisas establecidas en el citado Reglamento-marco. En todo caso, la calidad de los programas que presenten los Estados Miembros será juzgada de acuerdo a:

- Carácter integrado de las acciones propuestas
- Coherencia de las medidas con los objetivos de intervención previstos
- Esfuerzo de cuantificación de objetivos y resultados esperables
- Disposiciones administrativas, presupuestarias e

institucionales para viabilizar la ejecución del programa  
 - Medidas en materia de información pública

En cuanto a los PNIC, los criterios y determinaciones que recogen los artículos 11 y 12 del Reglamento del FEDER son los que permiten la apreciación de su interés por parte de la Comisión. Además, el PNIC debe de especificar cómo se han seleccionado las operaciones que se proponen, indicando, igualmente, los métodos de selección utilizados.

Como resumen puede decirse que, si las prioridades de un PNIC han sido definidas conjuntamente por el Estado Miembro y la Comisión a partir del PDR, y siempre que el PNIC se ajuste a las prioridades de dichos PDRs, la apreciación será favorable.

f) Organismos implicados: Coordinación

El Reglamento del FEDER, así como declaraciones conjuntas formuladas por la Comisión, el Consejo y el Parlamento han enfatizado la necesidad de que la Comunidad coopere con las Autoridades Locales. Ello abunda en la necesidad de lograr un máximo de coordinación entre todos los organismos -locales, regionales, nacionales y comunitarios- que intervienen en el diseño y ejecución del Programa

En la práctica ello exige que el propio Programa detalle los procedimientos de coordinación de las decisiones así como la organización administrativa sobre la que descansará la ejecución del citado Programa. La Comisión aconseja la creación de un Comité de Gestión en el que estén presentes los representantes de todas las Administraciones intervinientes. Tal Comité será, igualmente, responsable de las tareas de seguimiento del Programa y tendrá capacidad para proponer modificaciones al mismo, a la luz de los resultados de los controles periódicos que sobre la ejecución se realicen. El papel de la propia Comisión en dicho Comité es menor, comparado con las Administraciones Nacionales, pero debe de asegurarse, sobre todo, el que ella sea mantenida informada sobre la preparación y estado de ejecución de los programas.

También es importante resaltar que, con cargo a los fondos del FEDER, es posible que la Comisión participe en la realización de estudios de viabilidad, de preparación y de organización de la ejecución de los programas, tal y como se contempla en el art.24 del Reglamento.

g) Publicidad

El Programa debe de incluir detalles en cuanto a publicidad y disposiciones de promoción diseñadas para que las medidas contempladas sean del conocimiento de sus

potenciales beneficiarios. A parte de la lógica de esta premisa, la misma se enmarca en la política de acercar la acción comunitaria a la percepción del público.

La organización de un sistema eficaz de información es responsabilidad del organismo de seguimiento del Programa y puede ser financiada con cargo al presupuesto del mismo. Los receptores de la información habrán de ser, al menos:

- Potenciales beneficiarios y organismos contratantes
- Autoridades locales
- Organismos socio-económicos implicados (Cámaras de comercio, instituciones crediticias, asociaciones de comerciantes, etc.)
- Los medios de comunicación (radio, prensa y televisión)

Como es lógico, los detalles sobre cada una de las medidas, (especificaciones técnicas, calendario, formalidades administrativas, etc.) deben de proporcionarlos las autoridades responsables respectivas.

### 3.3. Resumen de intervenciones por Programas

Con carácter de síntesis es posible afirmar que, en la actualidad, los tipos de intervención por programas en los que participa la Comunidad se concretan en:

- Los definidos en los arts. 7 y 10 del Reglamento vigente del FEDER
- Las intervenciones coordinadas que con carácter de programas específicos se plantearon en 1984 con cargo a la sección "fuera de cuota" del antiguo Reglamento del FEDER.

Al margen de este segundo tipo cuyo contenido he abordado someramente en el capítulo 1, las distintas acepciones del concepto "Programa" que se presentan en la documentación comunitaria y que pueden llevar a confusión, se derivan, a mi entender de dos situaciones complementarias:

- La participación del FEDER, como Fondo de inversión, en Programas Integrados en los que participan otros Fondos estructurales.
- La existencia de Programas-marco, con Reglamento ad hoc y carácter integrado o no, junto con Programas nacionales redactados por los E.M. en aplicación del citado Reglamento-marco.

En ambos casos la participación del FEDER debe de inscribirse como una de las figuras que marca el Reglamento (arts. 7 y 10) o sea un P.C. o un PNIC. Esto es, nos encontramos con un Programa del Reglamento inscrito en el

seno de una Operación Integrada, de mayor envergadura, y carácter programático. Un ejemplo típico de esta situación pueden ser los Programas Mediterráneos Integrados, con Reglamento ad hoc, en el seno del cual se inscriben, con carácter de PNICs, las intervenciones de los países beneficiarios.

Pero, además, pueden darse programas de exclusiva competencia del FEDER, esto es, sin carácter integrado, en el seno de los cuales se inscriben las actuaciones de los Estados Miembros. Es el caso de los P.C. recientemente aprobados -STAR, VALOREN- o los que están en preparación STRIDE y ENVIREG, con cargo a cuyos presupuestos los E.M. solicitarán financiación para sus propias intervenciones.

Finalmente, están los PNIC que pueden plantearse por los E.M. sin la existencia de un programa-marco integrado. Es el caso, por ejemplo, del Programa de la "Ciudad de Glasgow" recientemente aprobado para el Reino Unido. O el planteado por la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias que ya ha recibido los informes favorables y será, presumiblemente, aprobado durante el mes de Octubre del presente año.

A continuación, y con carácter de resumen, presento un esquema comparado de etapas y cuestiones procedimentales que afectan a los dos tipos de programas que he comentado.

## Esquema comparado de las etapas y procedimientos de los programas de intervención del FEDER

	Programa Comunitario	Programa nacional de interés comunitario
1. Establecimiento de prioridades comunes	La fijación de las prioridades, se realizará mediante el diálogo entre las autoridades comunitarias, nacionales y regionales; es un proceso continuo que debe estar en la base de toda acción del FEDER.	
2. Establecimiento de un diagnóstico	La iniciativa de un diagnóstico pertenece en general a los servicios comunitarios: Los Estados miembros comunican a la Comisión los datos relativos a los problemas regionales susceptibles de ser objeto de un programa comunitario.	La iniciativa pertenece al Estado miembro que propone el programa, sin embargo el diálogo con los servicios de la Comisión es deseable.
3. Iniciativa de un programa de intervención	La iniciativa corresponde a la Comisión de acuerdo con los Estados Miembros afectados; el marco viene decidido por el Consejo, previa consulta con la Asamblea. Este marco re toma los elementos indicados en el artículo 7, Par.4 del Reglamento (objetivos, territorio, naturaleza de las intervenciones, participación comunitaria).	Pertenece al Estado miembro en concreto eventualmente con los servicios de la Comisión. El Reglamento FEDER sirve directamente de marco.

	Programa Comunitario	Programa nacional de interés comunitario
<p>4. Definición de los objetivos específicos del programa e indicación de los resultados</p>	<p>Los objetivos específicos son definidos en la decisión-marco del Consejo. Desde la preparación del programa por las autoridades nacionales, se tratará de verificar la coherencia del programa con estos objetivos.</p> <p>La definición de los objetivos debe tener en cuenta las prioridades comunes y los resultados del diagnóstico. La estrategia a seguir puede eventualmente implicar la modificación, la adaptación y seguimiento de una estrategia ya definida. Se trata de indicar cómo superar los obstáculos al desarrollo y cómo explotar las potencialidades locales; los resultados esperados serán, en la medida de lo posible bajo forma cuantificada (art.8, a y 12,b del Reglamento).</p>	<p>Son definidos por el Estado Miembro que indicará igualmente los objetivos comunitarios y nacionales perseguidos por el programa.</p>
<p>5. Elección del marco territorial</p>	<p>La decisión marco del Consejo concierne en general a varios Estados Miembros. El Consejo decide directamente las zonas o regiones en favor de las cuales el FEDER puede intervenir en el marco del programa comunitario o los criterios comunitarios que el Estado Miembro debe seguir para determinar el campo territorial de aplicación. El territorio puede, si es el caso, afectar a zonas distintas a las ya cubiertas por un régimen de ayudas con finalidad regional.</p> <p>La elección resulta de las etapas precedentes y principalmente de la elección de prioridades. La concertación entre los servicios de la Comisión y los Estados Miembros es importante con objeto de tener en cuenta estas prioridades.</p>	<p>El territorio lo determinan los Estados Miembros; está limitado a las zonas cubiertas por un régimen de ayudas con finalidad regional. Puede afectar a parte de una región, una o varias regiones, en uno o varios Estados Miembros (art.10 del Reglamento).</p>

6. Elección de las operaciones	<p>Programa Comunitario</p> <p>La naturaleza y modalidades de las operaciones son fijadas por la decisión-marco del Consejo. Por otra parte, la elección de las acciones a realizar por el programa corresponde al Estado Miembro.</p> <p>Se trata de definir las acciones más apropiadas para alcanzar los objetivos específicos. Los elementos esenciales de esta definición son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- descripción precisa de las acciones,</li> <li>- examen de su interdependencia,</li> <li>- indicación, en la medida de lo posible bajo forma cuantificada, de los resultados esperados de cada acción,</li> <li>- indicación de los costes estimados y de su escalonamiento previsto,</li> <li>- autoridades responsables.</li> </ul>	<p>Programa nacional de interés comunitario</p> <p>La elección de las operaciones la realiza el Estado Miembro en función de los objetivos esperados.</p>
7. Plan de financiación	<p>Programa Comunitario</p> <p>El nivel de participación de la Comunidad viene fijado por el Consejo</p> <p>El plan de financiación es organizado por el Estado Miembro. Sin embargo, la concertación con los servicios de la Comisión es oportuna no solamente para preparar la decisión en cuanto al nivel de participación comunitaria, sino asimismo para modular esta participación en el tiempo y por acción. El plan global de financiación sintetiza las previsiones de gastos para cada acción. Se acompaña de una tabla resumen que proporciona, para cada anualidad, una relación de los costes estimados y de las diferentes fuentes de financiación, tanto nacionales como comunitarias.</p>	<p>Programa nacional de interés comunitario</p> <p>La participación comunitaria viene determinada por la Comisión. Esta es de un 50 o 55% del conjunto de los gastos públicos tomados en cuenta por el FEDER</p>

	Programa Comunitario	Programa nacional de interés comunitario
8. Organización y ejecución	El programa debe indicar como son coordinadas las tomas de decisión de los distintos organismos afectados y cuál es la estructura administrativa ad hoc que permita organizar su ejecución y posibles modificaciones.	
9. El contrato de programa	<p>Como queda indicado en el artículo 13 del Reglamento FEDER, el programa que ha sido objeto de acuerdo entre la Comisión y el/los Estados Miembros afectados y que ha sido decidido por la Comisión después de consulta al Comité FEDER, constituye el contrato de programa. En la decisión de la Comisión pueden ser explicitadas condiciones particulares. Pueden afectar por ejemplo a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La designación por el Estado Miembro de una autoridad que asegure la ejecución del programa así como, si cabe, la composición de un Comité de Gestión, decidido de común acuerdo con la Comisión,</li> <li>- El listado y calendario de las acciones que van a recibir financiación comunitaria, así como las condiciones de tal financiación,</li> <li>- Las condiciones especiales que regulan las evaluaciones ex-ante y ex-post, así como el control sobre las acciones que reciben ayuda comunitaria,</li> <li>- La naturaleza de la información que ha de proporcionar cada Estado Miembro, la autoridad regional o cualquier otra designada por el Estado Miembro como responsable de la ejecución del programa, con el fin de asegurar los pagos de la futura ayuda financiera procedente de la Comunidad,</li> <li>- Las condiciones bajo las cuales las dos partes contratantes podrían redactar disposiciones adicionales para ser incorporadas en el contrato del programa.</li> </ul>	

Fuente: D.G. XVI. Documento interno y elaboración propia

NOTAS

(1) Ver COM(86) 203f

(2) Los detalles del proceso administrativo se comentan más adelante. (Ver Cap.4).

(3) El carácter de este tipo de medidas es especial dentro del Reglamento. Su adopción no implica normalmente la del carácter programático sino, más bien, se tratan como un conjunto de operaciones coordinadas. Ver capítulo precedente de este mismo trabajo .

(4) Los aspectos más generales en cuanto a apreciación por parte de la Comisión del interés comunitario están tomados del "Project de mannuel...", epígrafe 1.4.2.

## Capítulo 4

**El procedimiento administrativo de aprobación de los Programas Comunitarios.**

### Introducción

En los capítulos precedentes y, concretamente en el inmediatamente anterior, he abordado los detalles esenciales de los Programas de Intervención Comunitarios poniendo especial énfasis en aquellos que tienen su origen en la propia Comisión.

En el Capítulo que ahora nos ocupa voy a detenerme en los aspectos que inciden sobre cuestiones de procedimiento, desde que el futuro Programa es concebido hasta su aprobación final por Reglamento del Consejo. Como he indicado, los aspectos procedimentales han sido abordados de modo secuencial en el capítulo 3. Allí he tratado de señalar etapas y tareas de elaboración de los programas -Comunitarios y Nacionales de Interés Comunitario- con carácter comparado. Aquí voy a detenerme en aspectos procedimentales propiamente dichos, explicando la tramitación administrativa en el seno de los órganos comunitarios y procurando, al tiempo, no repetir comentarios realizados anteriormente.

Entendiendo que el interés de esta descripción procedimental se halla en:

- La posibilidad de influir, a lo largo de las distintas etapas del proceso, en la elaboración del texto programático, de tal manera que las dificultades de última hora, de carácter político, puedan ser previstas -y parcialmente subsanadas- a lo largo del recorrido procedimental.

- La posibilidad de que los Estados Miembros, y en concreto España, conozcan las motivaciones últimas que presiden el interés comunitario y presenten en las mejores condiciones de procedimiento, sus propias solicitudes de financiación con cargo a los Programas Comunitarios aprobados.

Con carácter de autocrítica cabe señalar que el detalle del procedimiento administrativo contiene, como es lógico, particularidades que se escapan a la especialización de un planificador territorial, por lo que no es mi intención profundizar en exceso en cuestiones que serían de competencia de los gestores nacionales o de los gobiernos

autonómicos.

Aunque, obviamente, el proceso genérico de tramitación administrativa está estatutariamente establecido y no requeriría en sí mismo, subsecuentes aclaraciones, existen detalles de apreciación más subjetiva cuyo comentario entiendo que puede ser útil en la "negociación" de futuros programas.

Metodológicamente me apoyaré en la experiencia de los dos primeros Programas aprobados: STAR y VALOREN, así como en los que se encuentran en proceso de elaboración: el STRIDE y el ENVIREG, que incidirá sobre el Medio Ambiente de las regiones menos favorecidas. En mayor o menor grado, he tenido vinculación con todos ellos por lo que mi experiencia sobre su elaboración y tramitación puede considerarse de primera mano.

Para el desarrollo del capítulo me apoyaré en los distintos documentos y reuniones que han ido produciéndose desde la Comisión, los equipos consultores y, en último extremo, el Comité Económico y Social (CES), el Parlamento Europeo (PE) y el propio Consejo de Ministros.

#### 4.1. Aspectos generales del proceso administrativo

El procedimiento genérico conducente a la propuesta de la Comisión al Consejo de un Reglamento de Programa Comunitario se inicia, como es sabido, en los órganos técnicos de aquel departamento y, más concretamente, en la D.G.XVI. Tras una primera etapa de elaboración exclusivamente técnica, tiene lugar una Fase de Consulta a los órganos estatutariamente encargados de su evacuación, esto es el CES y el PE, en ambos casos a petición del Consejo.

Las propuestas de la Comisión, modificadas normalmente por los dictámenes de dichos órganos consultivos y reelaboradas por la Comisión son, en último extremo, elevadas al Consejo que las filtra a través de sus Grupos de Trabajo, de composición técnico-política. Finalmente, la propuesta llega al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y, a su través, al Consejo de Ministros para su aprobación definitiva.

Como es lógico, este esquema simplificado engloba una pluralidad de subprocesos que los que realmente caracterizan el conjunto de la tramitación. Son éstos los que es necesario conocer en detalle y a cuyo conocimiento y comprensión está dedicado este capítulo.

Es claro que, desde el punto de vista de un planificador territorial son las fases iniciales de elaboración de la propuesta las más interesantes, lo cual no

excluye la consideración "ab initio", de las posibles implicaciones políticas de los planteamientos técnicos: No olvidemos que son, al final, los representantes políticos de los Estados Miembros quienes aprueban o rechazan las propuestas del Reglamento.

Comenzaré, pues, este comentario en la fase inicial de preparación de la propuesta cuya responsabilidad, como ya he dicho, recae sobre la Comisión.

#### 4.2. La fase preparatoria de un Reglamento de Programa Comunitario

La preparación material de una propuesta de Reglamento exige una serie de pasos previos mediante los que la Comisión debe de:

- Justificar la oportunidad de un Programa en términos de interés comunitario y de acuerdo a las premisas establecidas en el art.7.1. del Reglamento del FEDER.

- Establecer la viabilidad administrativa del Programa futuro mediante inclusión del estudio preparatorio en el programa anual de trabajo de la Comisión y, sobre todo, la viabilidad financiera de dicho estudio preparatorio.

En el caso, por ejemplo, del ya citado Programa STRIDE, vinculado a la Política de Investigación y Renovación Tecnológica de la Comunidad, la Comisión incluyó los trabajos de preparación del Programa en su propio programa de trabajo para 1986. La Decisión de financiación del estudio preparatorio fue tomada en Abril del presente año y el trabajo de elaboración del mismo se encuentra muy avanzado en el momento actual.

Otro tanto puede decirse del Programa ENVIREG ,para mejora de las condiciones ambientales en las regiones menos favorecidas. En su comunicación al Consejo (1) "Nuevas Orientaciones en Política Ambiental", la Comisión expuso su intención de proponer un Programa Comunitario en el marco del FEDER que tendría por objetivo el ayudar a las zonas menos favorecidas de la CEE a ejecutar las directrices comunitarias en materia de Medio Ambiente y así favorecer tanto el desarrollo económico regional como la Política Ambiental comunitaria. Este Programa está en un estadio avanzado de elaboración estando prevista la presentación al Consejo de la propuesta de Reglamento dentro del Año Europeo del Medio Ambiente.

Con respecto a la justificación de la oportunidad de un Programa Comunitario, esto es, de iniciativa de la propia Comisión, la base jurídica de tal justificación hay que buscarla en el ya citado art.7.1. del Reglamento, en donde se especifica que este tipo de Programas debe de "proporcionar un mejor vínculo entre los objetivos de

desarrollo estructural y de reconversión comunitarios, y los objetivos de otras políticas de la Comunidad".

Igualmente es relevante el art.2.4. del Reglamento, a partir del cual se puede vincular la necesidad de un estudio de este tipo con el resultado de los preceptivos Análisis de Impacto Regional de las políticas comunitarias. La Comisión es responsable de estos Análisis y, de hecho, los viene llevando a cabo con regularidad y sus resultados han servido de base justificativa para la selección de los cuatro primeros Programas Comunitarios existentes.(2)

En cuanto a los aspectos financieros, el art.24.2. señala cómo el FEDER puede financiar el total del coste de un Estudio de este tipo, siempre y cuando la Comisión juzgue de significación especial los temas abordados. La propuesta de financiación ha de ser aprobada por la D.G.XX, de Control Financiero, e incluida en presupuesto, previo cumplimiento de las condiciones reglamentarias establecidas.

Una vez justificada la necesidad del Estudio preparatorio y establecida su viabilidad administrativa y financiera, la Comisión procede a la elaboración del Pliego de Prescripciones Técnicas y selección del equipo redactor del Estudio. Con respecto a la primera de estas tareas, existen una serie de áreas genéricas que el reiterado Estudio ha de abordar y otras, más específicas, que serán función de cada tipo de Programa. Entre estas tareas de carácter básico pueden citarse:

- Vinculación de la política objeto del Programa con la estrategia comunitaria de Desarrollo Regional.
- Revisión de la política comunitaria de referencia (energética, ambiental, tecnológica, etc.) cuya aplicación da lugar a disfunciones a corregir mediante el Programa.
- Identificación de la situación y problemas en los E.M., como resultado de la aplicación de la Política Comunitaria.
- Relación metodológica entre las actuaciones a financiar en el seno del Programa y el desarrollo de las regiones de la Comunidad de acuerdo al tipo de éstas. La categorización de los efectos esperables se expresará, si ello es posible, en magnitudes económicas (empleo y renta generados, recursos economizados, etc.), así como en unidades propias del objetivo del Programa (calidades ambientales, dotaciones infraestructurales, movilización de recursos endógenos, etc.)

El proceso práctico de realización de los Estudios se apoya en un grupo consultor exterior, con vinculación profesional contrastada por la Comisión. Este grupo consultor, en muchos casos relacionado con Departamentos universitarios coordina, a su vez, el trabajo de expertos locales en los países miembros; estos expertos son los

encargados de suministrar la información que ha de permitir establecer la situación de partida y la previsible en el futuro, como consecuencia de la Política Comunitaria, así como detectar los sectores de intervención del Programa según las diferentes tipologías regionales.

Sobre la base del Estudio realizado, la Comisión se encuentra ya en condiciones de elaborar un primera propuesta del Reglamento al Consejo. Esta propuesta se estructura de manera articulada, esto es, en la forma que tomará tras su aprobación definitiva. En la actualidad, la producción de estas propuestas de Reglamento se limita a las de los dos únicos Programas aprobados, el STAR y el VALOREN, por lo que ceñiré a ellos mis comentarios.

El contenido del articulado ha de ajustarse a las exigencias del Reglamento del FEDER (art.8) y ya ha sido abordado en detalle en el capítulo 3 de este trabajo. No voy a volver a hacer mención de aquellos detalles. Baste recordar que el Reglamento del Programa ha de proporcionar un marco territorial, un marco financiero y un marco funcional.

Desde el punto de vista que interesa en este capítulo puede ser importante reiterar, con carácter general, que, cualquier propuesta de Programa Comunitario ha de reflejar unas metas globales de Política Regional de la Comunidad. Esto se traduce en una delimitación del marco territorial en el que necesariamente tendrán cabida las regiones con:

- a) Situación económica difícil respecto al conjunto de la CEE (3)
- b) Situación periférica o insular
- c) Problemas específicos detectados en el sector de intervención sobre el que va a centrarse el Programa.

El hecho, ya comentado, de la no exigencia reglamentaria de estar incluidas entre las regiones favorecidas por regímenes de ayuda nacional, da cierta libertad a la Comisión para proponer, específicamente, determinadas regiones en el seno de los Estados Miembros. Pero, en todo caso, siempre prevalecen los criterios generales apuntados en el párrafo anterior y será una tarea política el lograr la inclusión de otras regiones como beneficiarias del Programa.

El marco funcional es mucho más específico para cada Programa. Será el resultado del diagnóstico de problemas regionales así como del análisis relacional metodológico sobre la interconexión entre medidas de intervención regionales y el desarrollo regional. En el capítulo 3 he recomendado ya la consulta de los Reglamentos-marco de los Programas STAR y VALOREN lo cual, entiendo que proporciona una visión general sobre el tipo de intervenciones que puede

financiar la Comunidad y el grado de detalle en su formulación por el Programa. Como es lógico a partir de lo dicho hasta aquí, el Consejo, al aprobar el Programa, fija la naturaleza y modalidades de intervención a financiar, pero serán después los propios Estados Miembros los que, en sus acuerdos con la Comisión, determinen las medidas concretas que serán financiadas.

En cuanto a las condiciones de financiación están genéricamente recogidas en el art.7 del Reglamento del FEDER. Con carácter general, el Programa se financia conjuntamente por el Estado Miembro y la Comunidad. La contribución del FEDER no puede sobrepasar el 55% del conjunto de los gastos públicos que el Programa tome en consideración. Esta premisa puede matizarse diciendo que:

- El máximo del 55% se aplica a la financiación de infraestructuras.
- En actividades industriales, artesanales y de servicios, el máximo suele ser del 50%.
- Para los estudios de viabilidad puede solicitarse hasta el 70% del coste de los mismos.

La duración temporal del Programa se establece también en el propio Reglamento-marco y se extiende, normalmente, por un período de cinco años. El citado Reglamento-marco establece, igualmente, las categorías de beneficiarios del Programa.

La asignación de los fondos concretos para el Programa se lleva a cabo al establecer los acuerdos (art.13.1. del Reglamento del FEDER) con cada uno de los Estados Miembros. Según los servicios jurídicos del Consejo (4), no es competencia de este organismo el establecer los montantes totales de participación comunitaria en un Programa, si bien en función del tipo de operaciones contempladas se puede prever, con carácter orientativo, este montante total.

Esta estimación de los montantes totales en las regiones se lleva a cabo en el seno de la Comisión a partir de las informaciones proporcionadas por los expertos locales. En mi opinión, estos informes deben, por lo tanto, ser precisos y bien fundamentados para evitar discrepancias futuras a la hora de solicitar financiación para actuaciones concretas contempladas en el Programa. En el caso de los ya aprobados, la Comisión estableció también como límite el que las inversiones previsibles no sobrepasasen en ningún Estado Miembro un cierto porcentaje del límite máximo de asignación del FEDER para dicho E.M. (3% para el Programa VALOREN, 5% para el STAR).

En el seno de los trabajos preparatorios de los Programas se elaboran Fichas Financieras en las cuales se examinan, país por país, los montantes totales, en millones

de ECU's, previsibles para todas las operaciones contempladas en el Programa. Este examen se lleva a cabo según vencimientos anuales para cada uno de los tipos de operaciones contemplados en el articulado (Ver, por ejemplo, el texto del STAR tal y como aparece en la propuesta de Reglamento, COM(85) 836f).(5)

La aportación financiera de la Comunidad no se lleva a cabo por proyectos sino mediante asignaciones anuales que aparecen en presupuesto y que son función de las solicitudes y de la propia aportación de los Estados Miembros. En la fijación de la participación comunitaria se toman en cuenta, además, los porcentajes de participación por países en las dotaciones del FEDER, señalados trienalmente, así como cualquier otra limitación reglamentaria vigente. Los compromisos anuales se ajustan por la Comisión de acuerdo al progreso real de las operaciones contempladas en el Programa.

Como consecuencia de todo lo anterior, el montante total del compromiso financiero contraído por el Fondo no aparece incluido en los programas publicados (STAR y VALOREN), si bien durante el proceso de consultas en el seno del Grupo de Trabajo, se analizó en detalle este previsible compromiso, constatando que se encontraba por debajo del porcentaje que la Comisión había estimado conveniente consagrar a los Programas Comunitarios durante los cinco primeros años de aplicación del Reglamento del FEDER.

Esta claro, que el compromiso contraído por el FEDER con respecto a un Programa Comunitario puede impedir que un Estado no beneficiario del mismo llegue a obtener los máximos porcentajes teóricos de participación que le han sido asignados; en ese sentido será la Comisión, como responsable de la gestión de los fondos del FEDER, la encargada de asegurar un reparto equitativo de éstos.

#### 4.3. La fase de consultas

Con la redacción del proyecto del Reglamento-marco del Programa da por finalizada la primera fase de la tramitación administrativa. Este proyecto tiene un dispositivo interno de aprobación en el seno de la D.G.XVI y, tras el, la Comisión hace suyo el proyecto y lo remite al Consejo iniciándose así la fase de consultas que recaba el Consejo según el procedimiento estatutariamente establecido, el cual ha sido ya esquematizado en este mismo capítulo.

Como veíamos entonces, es obligatorio que la propuesta de la Comisión al Consejo sea objeto de dictamen por parte del Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social. Al mismo tiempo, el Grupo de Trabajo de Política Regional establecido en el seno del Consejo inicia su propio examen del proyecto y un ciclo de consultas con los representantes

de la Comisión, consultas que se prolongarán hasta la presentación final del proyecto para aprobación por el Consejo de Ministros.

Como resultado de estas consultas entre la Comisión y el Grupo de Trabajo -compuesto por expertos de la propia Comisión, miembros de la asesoría jurídica del Consejo y representantes de los E.M.- el proyecto sufre sucesivas modificaciones para dar entrada a los criterios de los Estados Miembros compatibles con las cláusulas generales de los Tratados.

#### 4.3.1. Los Dictámenes del Comité Económico y Social y del Parlamento Europeo.

La base jurídica por la cual el Consejo solicita un Dictamen del Comité Económico y Social se encuentra en las disposiciones del art.198 del Tratado de Roma.

El Comité Económico y Social (CES) opera a través de Secciones, siendo la de Desarrollo Regional la encargada de elaborar los proyectos de dictámenes de los Programas Comunitarios. Posteriormente, es el propio Comité, en sesión plenaria, quien aprueba la propuesta de Reglamento remitida por el Consejo, realizando las observaciones que considere pertinentes, las cuales son elevadas al citado Consejo para su consideración en el seno del Grupo de Trabajo.

El examen de los dictámenes emitidos por el CES en relación con los dos Programas Comunitarios existentes hasta la fecha (6), refleja, en mi opinión el carácter meramente consultivo de dicho organismo así como su composición -representantes económicos y de los grupos sociales y profesionales-. Sus observaciones son de carácter general y, en la mayor parte de los casos, inciden sobre los aspectos relacionados con el carácter de los miembros que lo integran. Así, en las observaciones relativas al Programa VALOREN, el CES enfatiza el interés de la "concertación con las instituciones regionales y los representantes socioprofesionales". Igualmente vincula los resultados deseables del Programa con la formación de los empleados de las PYMEs y considera escaso el tiempo de seis meses de que disponen las Administraciones Nacionales para elaborar sus propias propuestas, habida cuenta de la escasa capacidad técnica de algunos de los posibles beneficiarios.

También con carácter general, el Comité apoya las exigencias del Reglamento propuesto en cuanto a garantías de información a beneficiarios potenciales, así como la creación de organismos de gestión "ad hoc" para control y seguimiento del Programa, con duración amplia y no limitada a la vigilancia del cumplimiento de las especificaciones del mismo.

En cuanto al Programa STAR, el dictámen del CES recomienda explícitamente la liberalización de los mercados de equipos de telecomunicación así como una armonización de regulaciones y estándares que permita un máximo de concurrencia intracomunitaria en el abastecimiento de equipos.

En lo que se refiere al Dictamen del Parlamento Europeo, el art.7.4 del propio Reglamento del FEDER indica como el Presidente del Consejo es el encargado de solicitarlo sobre la base de la propuesta remitida por la Comisión. El funcionamiento del Parlamento en lo que a elaboración de dictámenes se refiere, se lleva a cabo por Comités. El Presidente del Parlamento Europeo solicita la elaboración del Dictamen al Comité de Política Regional y Planificación Regional, como ente responsable y, al tiempo, puede solicitar la participación de otros Comités que, por su campo de actividad, puedan estar relacionadas con el contenido de un Programa. Así, para el Programa STAR, además del citado Comité, preceptivo, de Política Regional, se solicitó informe de los Comités de Presupuestos, Asuntos Monetarios y Económicos, Transportes y Asuntos Sociales y Empleo (7).

En todo caso, es el Comité de Política Regional quien propone al Parlamento el texto para aprobación con las modificaciones dimanadas de los informes de todos los restantes comités consultados. En el texto final que se presenta para aprobación se encuentran recogidas todas las propuestas procedentes de los distintos Comités cuyo informe se ha solicitado, ha sido emitido y el Parlamento Europeo ha hecho suyo.

Como es sabido, la composición del Parlamento Europeo no responde a grupos nacionales, al menos en teoría, sino que se compone de agrupaciones políticas de personas directamente elegidas y con afinidades ideológicas comunes. Por ello, quizás, los análisis y las recomendaciones que dimanen de los dictámenes del Parlamento no tienen explicaciones tan claras como las que yo he aventurado para las provinientes del CES.

El repaso del documento redactado por el Parlamento Europeo ante la propuesta del Reglamento del Programa STAR remitida por la Comisión al Consejo (COM(85) 836f) permite apuntar algunas cuestiones de interés.

En primer lugar pueden detectarse propuestas de modificación puntuales en cuanto a niveles de financiación en ciertos sectores o ámbitos territoriales de incidencia del Programa en países concretos; estas propuestas se justifican por razones de coherencia con anteriores prioridades expresadas por el Parlamento Europeo.

De mayor interés es, quizás, la observación referente a

las similitudes existentes entre los Programas Comunitarios y la sección "fuera de cuota" del Reglamento anterior del FEDER. Tal similitud es cierta y ello no hace sino probar lo sumamente lento de las negociaciones que implican cambios en el seno de la CE. Sin embargo, es innegable que los programas "fuera de cuota" estaban pensados únicamente para mitigar efectos de otras políticas y decisiones comunitarias (8), en tanto que los Programas Comunitarios buscan una acción positiva de verdadera Política Regional, dentro, eso sí, de las limitaciones reglamentarias.

El Comité de Política Regional trae a colación la comparación entre uno y otro tipo de programas como forma de señalar el peligro detectado en las intervenciones "fuera de cuota", de infrautilización de los recursos asignados por la Comunidad. Para evitar esto, el Parlamento Europeo recomienda minimizar la burocracia administrativa en las exigencias para con los Estados Miembros; con ello se evitarían las solicitudes de fondos para acciones de inversión puntuales cuyas exigencias administrativas ya vimos son menores que las derivadas de los programas, pero, al tiempo, coartan la indudable influencia de éstos como instrumentos de Política Regional Comunitaria.

Otros comentarios relativos al citado Programa STAR apuntan hacia otros tres peligros obvios:

- La posibilidad de concentración de equipos sofisticados en áreas desarrolladas, lo cual aumentaría las diferencias interregionales. La recomendación del Parlamento Europeo enfatiza la necesidad de evitar esto, delimitando el ámbito territorial del Programa, de tal forma que tal efecto no se produzca.

- La posibilidad de que la introducción de equipos de telecomunicación tenga un efecto negativo en materia de empleo. El Comité de Política Regional opina, basándose en los estudios de la propia Comisión (9), que la no introducción de equipos modernos haría perder competitividad a las PYMES a nivel interregional y este efecto sería más importante que la posible pérdida directa de puestos de trabajo en favor de nuevas tecnologías y equipos.

- La posibilidad de que la Comunidad acabe financiando equipos excesivamente sofisticados para los objetivos y niveles de desarrollo existentes en ciertas regiones. O lo que es igual, que las regiones se amparen en los Programas para solicitar equipos sofisticados ignorando otros más simples (telex, teléfono convencional, etc.) de mayor rentabilidad a corto plazo.

Como consecuencia de estos comentarios, el Parlamento Europeo propuso una serie de recomendaciones de modificación del articulado de la propuesta de Reglamento del Programa STAR, las cuales, en su mayoría, fueron rechazadas en el texto final. Entre estas recomendaciones las de mayor

relevancia para el planificador territorial pueden ser:

- a) Énfasis en el papel de las autoridades regionales y locales en la redacción de los programas concretos.
- b) Énfasis en la supresión de la condición de región asistida para ser beneficiario del Programa.
- c) Introducción explícita de las cooperativas entre los potenciales beneficiarios del Programa, resaltando así el papel de estos componentes del sistema económico.
- d) Exigencia de informes uniformes por parte de los Estados Miembros para control y seguimiento.

#### 4.4. La fase de decisión

Tras los dictámenes de los dos organismos consultivos, es el Grupo de Trabajo de Política Regional del Consejo el último eslabón de carácter técnico en la preparación de la propuesta de Reglamento-marco del futuro Programa.

Como ya hemos visto, los Grupos de Trabajo están integrados por:

- Miembros de las representaciones permanentes de los Estados Miembros.
- Representantes de la Comisión, que actúan como ponentes.
- Miembros de los servicios jurídicos del Consejo.

Esta composición se refleja claramente en la forma de operar de los Grupos de Trabajo. Por una parte, destaca ya su carácter eminentemente político y "nacional", en función de la presencia de los representantes de los Estados Miembros. Por otra parte, la presencia de la Comisión, como representante técnico, responsable último del Proyecto que se discute y garante del interés comunitario. Finalmente, la observancia de la legalidad y cumplimiento de las provisiones de los Tratados es responsabilidad de los Servicios Jurídicos.

Por regla general, las propuestas de Reglamento modificadas por los organismos consultivos citados son remitidas a la Comisión para su estudio; los responsables de la D.G.XVI analizan dichas propuestas y llevan a cabo un primer comentario sobre las mismas que es debatido en el seno del Grupo de Trabajo.

La reiteración del diálogo Comisión-Grupo de Trabajo tiene un límite técnico que solamente puede superarse mediante "lobbying" o compromisos políticos. Es el COREPER el encargado de alcanzar, en su caso, dicho compromiso, que será sellado por el Consejo de Ministros. La aprobación del texto por el Consejo puede hacerse por unanimidad o por mayoría cualificada -54 votos sobre un total de 76- y, tras esta aprobación final, el texto definitivo es publicado en el Diario Oficial entrando en vigor como marco básico para la redacción de los programas nacionales. Sobre éstos, la

Comisión y el Estado Miembro firmarán los acuerdos de cooperación. Estos detalles finales son objeto del capítulo que sigue.

#### NOTAS

- (1) COM (86) 76
- (2) La mayor parte de los resultados de estos Análisis de Impacto Regional de Políticas Comunitarias han sido publicados en la serie Política Regional, que edita la Comisión.
- (3) Ver mis comentarios en el Punto 1.2., "Perspectivas para la Política Regional de la CEE".
- (4) Ver Documento del Consejo 8516/86 REGIO 24,pg.3
- (5) Ver cuadros 1 y 2 en Capítulo 5
- (6) Para VALOREN, ver CES 510/86 (D.O. C207 de 18.8.86). Para STAR, ver CES 638/86 (D.O. C263 de 20.10.86)
- (7) Ver, para STAR, el Documento A 2-60/96
- (8) Ver epigrafe 1.1. de este mismo trabajo
- (9) Ver "The effects of new information technology on the less-favoured regions of the Community". Regional Policy Series 23. Brussels. 1984.

## Capítulo 5

### Los Programas Comunitarios desde la perspectiva española.

El capítulo final de este trabajo pretende servir de colofón a todo lo anterior y constituir una ayuda para la elaboración de los Programas Nacionales de Intervención redactados al amparo de los Programas Comunitarios.

Con carácter recordatorio conviene apuntar que los Programas Nacionales que redactan los Estados Miembros constituyen un documento de carácter contractual o Acuerdo de Programa que firman la Comisión y los representantes nacionales. Para la redacción del citado Programa de Intervención, el Estado Miembro dispone de un período de seis meses, fijado normalmente en el propio Reglamento del Programa (ver art.8 en el caso de STAR). En la elaboración del mismo intervienen, como es lógico, los departamentos competentes de la Administración Central (1) y a su través se canalizarán las solicitudes de los Gobiernos Regionales.

Como ya apunté anteriormente, es la Comisión la encargada de establecer el montante final de la aportación comunitaria al Programa Nacional dentro de los montantes asignados al Estado Miembro en el FEDER y previo análisis de la coherencia de cada una de las actuaciones propuestas con las tipologías de operaciones recogidas en el articulado de cada Reglamento-marco.

Existe un procedimiento administrativo reglado de aceptación del Programa Nacional de Intervención por parte de la Comisión, que pasa por la consulta al Comité del FEDER (2). Al finalizar este procedimiento, el Programa pasa a adquirir su definitivo carácter de contrato en el cual, como he dicho, figura en detalle la intervención del FEDER. Como es lógico, a este nivel se exige una desagregación regional de todas y cada una de las intervenciones que se programan valorándose el coste de las mismas y la participación de cada uno de los organismos que colaboran en su financiación. En las Fichas Financieras elaboradas en el seno de los Grupos de Trabajo del Consejo para todos y cada uno de los Programas se indican, con carácter orientativo, las cantidades asignables a cada país y la participación total comunitaria según vencimientos anuales para cada uno de ellos.

Como sugerencias concretas que pueden ser utilizadas para la redacción del Programa español relativo a cualquiera de los dos aprobados, (3), es posible aprovechar las recomendaciones incluidas en los anexos de las propuestas de los Reglamentos respectivos. Del examen de una y otra puede

establecerse la estructura y contenido de las propuestas españolas en la forma siguiente:

1. Información general

a) Análisis de la situación y perspectivas sectoriales e interrelación de éstas con la situación socioeconómica.

b) Breve indicación de las acciones en curso para hacer frente a las deficiencias observadas con indicación de los organismos responsables de su ejecución.

c) Cuantía de los gastos incurridos durante los últimos años así como de los previstos para el periodo cubierto por el Programa.

2. Información específica referente a cada uno de los tipos genéricos de operaciones que se contemplan en el Programa.

a) Análisis de situación, posibilidades de mejora, medidas adoptadas, regímenes de ayuda pública vigentes y media anual de los gastos incurridos/comprometidos.

b) Previsiones de inversión para cada uno de los tipos de operaciones.

3. Aspectos globales del Programa de Intervención Nacional.

a) Resumen de objetivos.

b) Calendario de ejecución.

c) Previsiones en cuanto a volumen de gasto público vinculado a la ejecución del Programa, incluyendo desagregación de dicho gasto para cada una de las actuaciones contempladas e indicación precisa de todas las fuentes de financiación.

d) Descripción de las actuaciones de carácter público existentes o previstas que van a ser ejecutadas en paralelo al Programa cuando esta información no esté suficientemente detallada en el PDR.

e) Indicación de los organismos responsables de la ejecución de cada parte del Programa, así como detalles en cuanto a su coordinación.

f) Detalles sobre la participación de la Comisión en el seguimiento del Programa.

g) Disposiciones relativas a la publicidad de las ayudas del FEDER, con el fin de informar a los potenciales beneficiarios de las oportunidades ofrecidas por el Programa, así como de la participación del FEDER en el Desarrollo Regional.

Evidentemente, el esquema precedente no es sino un boceto que será concretado por la propia Comisión pero que puede servir de indicación sobre todo a las Comunidades Autónomas cuando elaboren sus propuestas.

NOTAS

(1) En el caso de STAR y VALOREN para España, el Ministerio de Transportes y el IDAE respectivamente.

(2) Ver arts. 13 y 40 del Reglamento FEDER.

(3) Los Programas españoles relativos a STAR y VALOREN han recibido ya los informes favorables de la Comisión (Sept.1987) y es presumible su aceptación definitiva para el próximo mes de Octubre.

### Algunas conclusiones sobre los Programas Comunitarios

A nivel estrictamente personal y como resultado de todo este trabajo de investigación he llegado a una serie de conclusiones algunas de las cuales recojo a continuación y someto a reflexión de mis lectores.

1. El Programa Comunitario es una figura innovadora del Reglamento del FEDER cuyas potencialidades están aún por desarrollar. Refleja un loable intento por parte de la Comunidad Europea hacia el establecimiento de su propia Política Regional.

2. Las limitaciones que plantean la soberanía nacional y la propia estructura de los Tratados a esta Política Regional siguen dificultando su consecución. La superación de estas limitaciones puede venir del desarrollo del art.130 del Acta Unica Europea, tarea en estos momentos prioritaria de la Comisión.

Es claro que no hay aún experiencia, ni en España ni en ningún otro Estado, sobre los resultados de los Programas Comunitarios. La que pudiera extraerse, por similitud, de los Programas "fuera de cuota" del antiguo FEDER no es extrapolable al 100%, si bien la Comisión ha ganado experiencia de cara a la corrección de los defectos observados allí.

3. El óptimo resultado de la Política Regional Comunitaria está ligado, igualmente, a la modificación de las estructuras básicas de la Comunidad y, en concreto, al funcionamiento de la Política Agrícola Común.

4. España debe ser principal beneficiario de los Programas Comunitarios en razón a:

- Su condición de país con problemas socioeconómicos serios.
- La diferencia de casi seis puntos entre los límites máximo y mínimo de la asignación trienal vigente del FEDER para nuestro país.

5. Son limitaciones a esta posibilidad:

- La estructura económica de nuestro país, sin una clara consideración como país agrícola subdesarrollado ni como país industrializado en crisis.
- La consideración de subdesarrollo regional a nivel interno de cada Estado Miembro que favorece la Comunidad. Ello reduce el número de regiones asistidas en nuestro país ignorando el que, prácticamente, todas las regiones españolas tienen niveles de renta inferiores a la media comunitaria.
- Problemas internos de nuestro país entre los que son destacables los de carácter político asociados a la

financiación autonómica y a la elaboración del Programa de Desarrollo Regional.

6. El conocimiento de las "reglas de juego" y del funcionamiento de los órganos comunitarios es esencial a la hora de obtener un máximo nivel de recursos para España. Esto, en mi opinión, debe de traducirse más en una mejor presentación formal de las solicitudes que en una diversificación y duplicidad de la presencia española en Bruselas, lo cual resulta a veces confuso para los propios funcionarios comunitarios y opera en perjuicio de los menos preparados de nuestros representantes y de la coordinación general de nuestra presencia allí.

7. Considero, en líneas generales, correcta la presentación de los Programas Nacionales españoles relativos al STAR y VALOREN y entiendo que el seguimiento de la evolución de su efectividad debe de contribuir a la mejora de los resultados esperables de los Programas Comunitarios ya en preparación y los que puedan plantearse en el futuro.



Enrique J. Calderón Balanzategui  
Dr. Ingeniero de Caminos (U.P.M.)  
Ciudad Universitaria  
Madrid, Octubre de 1.987

# Fundación Juan March

SERIE UNIVERSITARIA

## TITULOS PUBLICADOS

Serie Azul

(Derecho, Economía, Ciencias Sociales, Comunicación Social)

- 17 Ruiz Bravo, G.:  
**Modelos econométricos en el enfoque objetivo-instrumentos.**
- 34 Durán López, F.:  
**Los grupos profesionales en la prestación de trabajo: obreros y empleados.**
- 37 Lázaro Carreter, F., y otros:  
**Lenguaje en periodismo escrito.**
- 74 Hernández Lafuente, A.:  
**La Constitución de 1931 y la autonomía regional.**
- 78 Martín Serrano, M., y otros:  
**Seminario sobre Cultura en Periodismo.**
- 85 Sirera Oliag, M.ª J.:  
**Las enseñanzas secundarias en el País Valenciano.**
- 108 Orizo, F. A.:  
**Factores socio-culturales y comportamientos económicos.**
- 124 Roldán Barbero, H.:  
**La naturaleza jurídica del estado de necesidad en el Código Penal Español: crítica a la teoría de la exigibilidad de la conducta adecuada a la norma.**
- 128 De Esteban Alonso, J.:  
**Los condicionamientos e intensidad de la participación política.**
- 135 Santillana del Barrio, I.:  
**Evaluación de los costes y beneficios de proyectos públicos: referencia al coste de oportunidad en situaciones de desempleo.**
- 153 Maravall Herrero, F.:  
**Organización industrial, estructura salarial y estabilidad de la inversión: Un análisis del caso español.**
- 155 Alcántara Sáez, M.:  
**La ayuda al desarrollo acordado a Iberoamérica. Especial referencia al papel concesionario de la C. E. E.**
- 162 Vanaclocha Bellver, F. J.:  
**Prensa político-militar y sistema de partidos en España (1874-1898).**
- 170 Solé Puig, C.:  
**La integración socio-cultural de los inmigrantes en Cataluña.**
- 184 Morán Aláez, E.:  
**La evolución demográfica en España: un test de la teoría de la respuesta multifásica de K. Davis.**
- 185 Moreno Feliú, P. S.:  
**Análisis del cambio en las sociedades campesinas. Un caso de estudio: Campo Lameiro (Pontevedra).**
- 187 Lojendio Osborne, I.:  
**La transmisión por endoso del certificado de depósito.**
- 188 Arias Bonet, J. A.:  
**Lo Codi y su repercusión en España. Los manuscritos 6.416 y 10.816 de la Biblioteca Nacional.**
- 192 Embid Irujo, A.:  
**Las libertades en la enseñanza.**
- 198 Escuin Palop, V.:  
**Análisis de las soluciones italianas a los problemas del denominado regionalismo cooperativo.**

- 201 González Rus, J. J.:  
**Bien jurídico y Constitución** (Bases para una teoría).
- 204 Sorribes Monrabal, J.:  
**Crecimiento económico, burguesía y crecimiento urbano en la Valencia de la Restauración (1894-1931)**.
- 209 López Alonso, C.:  
**Los rostros y la realidad de la pobreza en la sociedad castellana medieval (siglos XIII-XV)**.
- 210 Iglesias Cano, M.ª C.:  
**Paradigma de la naturaleza: Montequieu, Rousseau, Comte**.
- 212 Moliní Fernández, F.:  
**Ensayos de un geógrafo sobre el federalismo fiscal de los Estados Unidos**.
- 213 Amadeo Petitbó, J.:  
**La rentabilidad de las grandes empresas industriales españolas**.
- 218 Menéndez de la Hoz, M.:  
**Alternativas del sector pesquero nacional frente a la política común de pesca comunitaria**.
- 219 Alborch Bataller, C.:  
**Las sociedades financieras regionales en Italia**.
- 220 Madrid Conesa, F.:  
**Reserva de ley en materia penal y capacidad normativa de las Comunidades Autónomas**.
- 221 Ruesga Benito, S. M.:  
**Métodos de estimación de la economía oculta. Su incorporación a los sistemas de cuentas nacionales**.
- 222 Ruigómez Gómez, J. M.:  
**La tendencia centralizadora del sistema federal de los Estados Unidos: evolución y causas**.
- 223 García Azcárate, T.:  
**Consecuencias sobre las agriculturas regionales de la adhesión de España a las Comunidades Europeas**.
- 226 Izquierdo de Bartolomé, R.:  
**Evolución, presente y futuro de la política común de transporte**.
- 228 Martínez Lillo, P. A.:  
**Una introducción al estudio de las relaciones hispano-francesas (1945-1951)**.
- 229 Boccio Vázquez, J. M.ª:  
**Comunidades Europeas y Derechos Humanos**.
- 230 Fernández Álvarez, A.:  
**El impacto de la política agrícola común en la integración española**.
- 231 Alberti Rovira, E.:  
**Las relaciones cooperativas en el orden federal alemán**.
- 232 González Rodríguez, J. J.:  
**La patronal agraria. Estrategias de política agraria y de negociación colectiva**.
- 233 Cabrales Arteaga J. M.:  
**La Edad Media en el Teatro Español, entre 1875 y 1936**.
- 234 Santaolalla López, F.:  
**Sistema electoral del Parlamento Europeo**.
- 237 Embid Irujo, J. M.:  
**El régimen jurídico de los grupos de sociedades en la C.E.E.**
- 238 De Juan Asenjo, O.:  
**Federalismo y capitalismo**.
- 239 Sequeiros Tizón, J. G.:  
**La adhesión de España a la CEE.: Un análisis sectorial-regional**.
- 241 Cabrillo Rodríguez, F.:  
**Análisis económico del derecho consular español**.





