

Los Fondos Estructurales y sus reformas

ALBERTO A. HERRERO DE LA FUENTE
Titular de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario
Universidad de Valladolid

I. INTRODUCCION

La Comunidad europea persigue la consecución de los objetivos enunciados en los nuevos artículos 158 y 160 del Tratado de Roma (TCE) mediante la utilización de los Fondos Estructurales, del Fondo de Cohesión, de la sección Garantía del FEOGA, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes. Los Fondos Estructurales son el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), la sección Orientación del FEOGA y el Instrumento Financiero de Orientación para la Pesca (IFOP). Reciben este nombre porque su finalidad es la de facilitar la realización de los objetivos que la Comunidad se ha impuesto mediante la reforma y la racionalización de las estructuras de los sistemas productivos: El Fondo Social Europeo se ocupa del empleo, el FEOGA-Sección orientación de las estructuras agrarias, el FEDER de la mejor distribución geográfica de la riqueza y el IFOP de adaptar las estructuras del sector de la pesca a los cambios producidos a nivel mundial.

La incidencia de los Fondos Estructurales fue muy limitada en los primeros años ya que la Comunidad tardó en tomar conciencia de la necesidad de reformar las estructuras o, quizá más exactamente, se demoró bastante en la adopción de las mismas al estar ocupada por la solución de otros problemas más perentorios. Sin embargo, poco a poco, los Fondos Estructurales han ido acaparando una parte cada vez mayor del presupuesto comunitario, alcanzando su máximo apogeo al asumirse en el Acta Unica Europea la necesidad de lograr definitivamente la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea. La reforma de los Fondos Estructurales que, en consecuencia, se llevó a cabo en 1988 supuso la adopción de una «terapia de choque» en la que la concentración de las ayudas y el espectacular aumento de la dotación de los Fondos constituyó el factor esencial de la reforma. Los resultados positivos de esta política comunitaria desarrollada ya a lo largo

de diez años son fácilmente observables en países que, como España, Grecia, Irlanda y Portugal, se encontraban a la cola de la Unión. Sin embargo, parece que el esfuerzo que esto ha supuesto para la Comunidad —y para aquellos de sus Miembros que son contribuyentes netos— toca a su fin y que el periodo 2000-2006 va a empezar a ser el de las «vacas flacas».

Por todo lo dicho, vamos a ver, en primer lugar y muy someramente, cuál es su origen, para después referirnos a la gran reforma de 1988 y la posterior revisión de 1993 y terminar con una referencia a la Agenda 2000 y a lo que será el futuro inmediato de los Fondos Estructurales, es decir, el sexenio 2000-2006.

II. EL ORIGEN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

De los Fondos Estructurales, el único que aparecía explícitamente establecido en el Tratado de Roma era el Fondo Social Europeo. El artículo 3.i) preveía su creación —al objeto de «mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida»— y el capítulo 2 del Título III se ocupaba de su funcionamiento. De acuerdo con este último, el Fondo habría de encargarse de fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores (art. 123 TCE); la administración del Fondo correspondería a la Comisión asistida por un Comité presidido por un miembro de la Comisión y compuesto por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones sindicales de trabajadores y de las asociaciones empresariales (art. 124 TCE); las ayudas concedidas por el Fondo deberían ser solicitadas por los Estados miembros y cubrirían el cincuenta por ciento de los gastos que éstos realizaran con una de estas dos finalidades: o bien la de garantizar a los trabajadores un nuevo empleo productivo por medio de la reconversión profesional o de un traslado, o bien la de conceder ayudas a aquellos trabajadores cuyo empleo resultara reducido o interrumpido total o parcialmente a consecuencia de la reconversión de la empresa en tanto ésta no recuperara su plena ocupación (art. 125 TCE).

Esta normativa es la que fue aplicada en una primera etapa, que alcanzó hasta el año 1972, sobre la base del Reglamento 6/1960 que se encargó de desarrollar las disposiciones citadas del TCE. Los requisitos establecidos para la concesión de las ayudas fueron tan rigurosos durante esos años que el sistema tuvo una aplicación limitada y fue objeto de vivas críticas. De forma que, de acuerdo con el artículo 126 del Tratado de Roma, una vez pasado el periodo transitorio se decidió modificar el sistema. Para ello en febrero de 1971 el Consejo —previo dictamen de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social y a la Asamblea— aprobó el 1 de febrero de 1971 una Decisión para la reforma del Fondo Social Europeo que

iría acompañada del Reglamento 2396/71 sobre aplicación de la citada Decisión y del Reglamento 858/72 relativo a ciertas modalidades administrativas y financieras de funcionamiento del FSE.

Se inició así una segunda etapa que duró hasta finales de 1983 —con una revisión en 1977— en la que el FSE realizó dos categorías de intervenciones. Las denominadas de tipo A tuvieron por objeto la concesión de ayudas cuando el empleo resultaba afectado como consecuencia de medidas adoptadas por la propia Comunidad en el desarrollo de sus distintas políticas. Esto sucedió con relación al sector agrícola, al textil y al de la construcción naval entre otros, es decir, sectores tradicionalmente pobres en la Europa comunitaria o bien en decadencia, afectados por la política agrícola o por la política regional de la Comunidad que trataba de reestructurarlos. Las intervenciones de tipo B iban destinadas a paliar los problemas de empleo que se derivaban no de la acción de la Comunidad sino del propio funcionamiento del mercado común.

La última revisión del FSE antes de la reforma de los Fondos Estructurales se llevó a cabo en 1983, siendo la reglamentación entonces establecida la que se aplicó a España a raíz de su adhesión a la Comunidad. Su finalidad fundamental fue la de garantizar una formación a todos los trabajadores —pero en especial a los jóvenes— que les facilitara la obtención de un empleo estable y la de fomentar la igualdad de oportunidades. Además, una parte importante de los fondos disponibles se concentraría en las regiones más necesitadas, distinguiéndose al efecto entre zonas superprioritarias —en España: Andalucía, Canarias, Castilla y León, Castilla-la Mancha, Extremadura, Galicia, Murcia y Ceuta y Melilla— y zonas prioritarias, entre las que figuraban las restantes comunidades autónomas españolas.

Por lo que se refiere al FEOGA, los preceptos del Tratado de Roma relativos a la agricultura —artículos 38 a 47— únicamente preveían la posibilidad de que, con el fin de que la organización común de los mercados agrícolas alcanzara mejor sus objetivos, se pudieran crear «uno o más fondos de orientación y de garantía agrícolas» (art. 40.4 TCE). Llegado el momento, el Reglamento 25/62, completado por el Reglamento 17/64, optó en favor de la creación de un único fondo aunque con dos secciones: la «sección garantía», que se encargaría de financiar los mercados agrícolas, y la «sección orientación», que se ocuparía de la política socioestructural. Es esta sección del FEOGA la que sirve para financiar los gastos inherentes a la reforma de las estructuras agrícolas.

Como es sabido, el FEOGA ha sido siempre el fondo más importante de la Comunidad en cuanto a su disponibilidad financiera ya que, durante unos cuantos años, él sólo ha acaparado alrededor de las tres cuartas partes del presupuesto comunitario. Sin embargo, las cantidades puestas a disposición de la Sección Orientación son mucho menos relevantes que las de la Sec-

ción Garantía. Hasta 1967 los gastos de la Sección Orientación no podían alcanzar más que una tercera parte de los de la Sección Garantía. Pero a partir de esa fecha, dado que la financiación de los mercados agrícolas empezaba a necesitar grandes sumas, se decidió desvincular una sección de otra, fijando simplemente un límite máximo de fondos a disposición de la Sección Orientación; de manera que, poco a poco, la desproporción entre la Sección Garantía — que fue aumentando espectacularmente — y la Sección Orientación se hizo cada vez mayor. De todas formas, es preciso señalar que la separación entre ambas secciones no es total sino que en ocasiones una misma medida se financia en parte con una y en parte con la otra.

Las medidas de tipo estructural —tanto nacionales como comunitarias— son objeto de co-financiación por parte del FEOGA, es decir, el Fondo únicamente participa en la financiación en diferentes proporciones. Así, de acuerdo con el Reglamento 17/64, la cofinanciación del FEOGA sólo podía alcanzar el veinticinco por ciento del costo total de la operación. El resto correría a cargo del Estado y del beneficiario de la acción. El Reglamento 130/66 elevó el porcentaje al cuarenta y cinco por ciento y el Reglamento 729/70 al cincuenta por ciento en lo que se refiere a las «acciones comunes». En realidad, hasta 1971 el Fondo participó exclusivamente en la financiación de «acciones nacionales» tendentes tanto a la mejora de las estructuras de producción como a las de comercialización. Sin embargo, a partir de esta fecha los proyectos nacionales adquieren carácter subsidiario y acaban desapareciendo al tiempo que las «acciones comunes» previstas en el Reglamento 729/60 se convierten en el objetivo prioritario del FEOGA-Orientación. Este ha servido también para financiar gastos especiales realizados, por ejemplo, como consecuencia de inundaciones con resultados catastróficos.

Los proyectos nacionales subvencionables debían quedar inscritos dentro de programas comunitarios —que no llegaron a adoptarse— y la intervención del Fondo no debía alterar la competitividad de los productos de forma incompatible con los principios de la Comunidad. Tendrían prioridad, además, los proyectos que reuniendo esos requisitos formarían parte de un plan de desarrollo regional de alcance nacional. Las acciones comunes tuvieron inicialmente el objetivo de aumentar la productividad de la agricultura aprovechando el progreso tecnológico, asegurando el mejor empleo de los factores de producción —en especial de la mano de obra— y racionalizando la producción.

Con relación al FEDER vamos a profundizar algo más ya que tanto el propio Fondo como la Política Regional de la Comunidad a la que sirve se encuentran en la base de la reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1988 en aras de la cohesión económica y social. El FEDER ha constituido el instrumento fundamental de la Política Regional comunitaria. Sin embargo, como ya hemos señalado, ni el Fondo ni la Política Regional

aparecían previstos en los Tratados constitutivos. Ello es debido a que cuando se creó la Comunidad Económica Europea se pensó que el propio funcionamiento del sistema económico-social que se ponía en marcha pondría fin a las diferencias existentes dentro de la Comunidad. La realidad es que muy poco después se pudo comprobar que las desigualdades cada vez eran mayores y se llegó a la conclusión de que, al partir de diferentes niveles económicos, la ampliación del mercado y la libre circulación de los trabajadores y del capital empeoraban la situación inicial, de forma que la progresiva unión económica daba lugar a una concentración de recursos en las zonas más desarrolladas con el consiguiente perjuicio de las más desfavorecidas. Con todo, la Comunidad tardó bastante en reaccionar. Su ocupación prioritaria en los primeros años de funcionamiento consistió en el establecimiento de la unión aduanera, la instauración de la concurrencia y la puesta en marcha de las políticas comunes, especialmente de la Política Agrícola. De forma que marginó la coordinación de las políticas económicas de sus Miembros y la consecución de un desarrollo armonioso de las actividades de la Comunidad. Y así es como puede decirse que hasta que no se produjo la crisis económica internacional a comienzos de los años setenta no se preocupó demasiado de la necesidad de establecer una política de desarrollo regional.

Sin embargo, la Comisión ya había detectado con anterioridad la existencia de «regiones-problema». Este era el caso de las regiones monoindustriales que no habían sabido o podido adaptarse a las transformaciones sectoriales y el de las regiones pobres sin más, fundamentalmente agrícolas y sin posibilidad alguna de reconversión. Las zonas más afectadas del primer grupo correspondían al Sur de Bélgica, al Norte de Francia y al Sarre y al Ruhr en la República Federal de Alemania. Las del segundo grupo eran casi exclusivamente regiones italianas. Así es como en 1965 la Comisión entregó al Consejo su «Primera comunicación sobre Política regional» y, dos años después, el Primer programa comunitario de política económica a corto plazo —para el periodo 1966-1970— dedicada un capítulo a la Política Regional. Finalmente, en 1968, la Comisión creó una Dirección General de Política Regional.

La ampliación de las Comunidades Europeas en 1972 —especialmente la adhesión de Irlanda— aumentó tanto la distancia entre las regiones más ricas y las más pobres de la Europa comunitaria que, finalmente, hizo absolutamente necesaria la adopción de medidas correctoras. Por ello en ese mismo año se producen los dos acontecimientos que marcan el comienzo real de la Política Regional comunitaria: En el mes de marzo el Consejo aprobó la utilización del FEOGA y del FSE como instrumentos de política regional y en el mes de octubre la «Cumbre de París» señaló como objetivo prioritario de la Comunidad el de poner remedio a los desequilibrios estructurales y regionales, decidiendo crear para ello un fondo. Solicitó un proyecto a la Co-

misión con este fin —el Informe Thompson— y sobre la base del mismo se creó el FEDER que empezó a funcionar en marzo de 1975.

A partir de ese momento la Política Regional giró alrededor de unos ejes que pueden considerarse fundamentales: la admisión de derogaciones a los principios básicos del sistema, la introducción de una dimensión regional en otras políticas desarrolladas por la Comunidad, la coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros y la concesión de apoyos financieros a las acciones nacionales de desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Las derogaciones a los principios hacen referencia a los que prohíben los diferentes tipos de ayudas. La toma en consideración de los efectos regionales de las demás políticas comunitarias significa que la Comunidad deberá tener presente siempre el hecho de que otras políticas comunitarias repercuten en el plano regional y que, por consiguiente, pueden ser dirigidas y utilizadas como complemento de la Política Regional propiamente dicha; la utilización al efecto del FEOGA-Orientación y del FSE constituyen un ejemplo de ello. La coordinación de las políticas regionales de los Miembros bajo la dirección de la Comunidad permite abordar los problemas a escala comunitaria y, finalmente, la concesión de ayudas financieras supone la acción solidaria de la Comunidad en las regiones más necesitadas.

De los instrumentos financieros utilizados para el desarrollo de la Política Regional el más importante es sin duda el FEDER. Se trata de un fondo que recibe dotaciones anuales del presupuesto de la Comunidad y tiene como finalidad —tal como indicaba el Reglamento que lo creó en 1975— la de corregir los principales desequilibrios regionales de la Comunidad derivados, especialmente, de una agricultura pobre y sin perspectivas, de la decadencia de determinadas industrias como consecuencia del agotamiento de materias primas o de la competencia de productos extranjeros mejores o más baratos —minería del carbón, siderurgia, textil, construcción naval— y del subempleo estructural.

El FEDER fue dotado en 1975 con una cantidad que suponía cerca del cinco por ciento del presupuesto comunitario, aumentando poco a poco sus fondos hasta alcanzar en 1987 algo más del ocho por ciento del citado presupuesto. El Reglamento de 1975 configuraba al FEDER exclusivamente como un instrumento de apoyo a las políticas regionales de los Estados miembros, de tal manera que la Comunidad carecía de medios para desarrollar acciones por propia iniciativa. La distribución de las cantidades que cada año se asignaran al FEDER fue negociada por los Estados y, como consecuencia, se establecieron unos porcentajes fijos de participación. El país más beneficiado —y el más necesitado por lo tanto— era Italia, al que correspondía el cuarenta por ciento de los fondos disponibles, seguido del Reino Unido, con un veintiocho por ciento, y de Francia, con una participación del quince por ciento.

En 1979 fue modificado el Reglamento del FEDER de forma que el noventa y cinco por ciento de sus fondos quedaba integrado en la denominada «sección bajo cuota», que se repartía entre los Miembros según un porcentaje fijo semejante al de 1975, y el cinco por ciento restante constituía la «sección fuera de cuota» destinada a financiar proyectos propios de la Comunidad. Se trataba de una cantidad modesta —algo menos de sesenta millones de ECUs—, pero supuso un paso importante en favor de la iniciativa comunitaria.

A su vez, el Reglamento de 1979 fue sustituido por el de 1984 que estuvo vigente hasta la reforma de 1988. Cambió el sistema de reparto de los fondos, desapareciendo las secciones bajo cuota y fuera de cuota y estableciendo en su lugar un sistema de horquilla que señalaba el porcentaje mínimo y el máximo en que cada Estado podía participar de los recursos del FEDER. Por esta vía, a cada Estado se le garantizaba anualmente el mínimo de participación —siempre que presentara proyectos a cofinanciar que reunieran las condiciones exigidas— y a partir de ahí la Comunidad gozaba de discrecionalidad en el reparto de los recursos hasta alcanzar el máximo en el mejor de los supuestos.

Este es el sistema que se aplicó a España desde el mismo momento de su ingreso en la Comunidad, correspondiéndole un mínimo de cerca del dieciocho por ciento y un máximo que casi alcanzaba el veinticuatro por ciento de los fondos disponibles.

La Comisión siempre concedió una gran importancia al hecho de que las ayudas del FEDER sirvieran exclusivamente para completar el esfuerzo financiero de los Estados y no para sustituirlo. Para ello se obligó a los Miembros a elaborar programas de desarrollo regional de forma que solamente recibieran ayuda de la Comunidad las inversiones programadas en las que estuviera prevista la financiación estatal. Los programas en cuestión debía sujetarse además a una estructura integrada por cinco capítulos que se ocupaban, respectivamente, de analizar los problemas regionales y sus causas, de señalar los objetivos del desarrollo, de proponer acciones de desarrollo, de determinar los recursos financieros que el Estado estaba dispuesto a destinar a su ejecución y del establecimiento de un plan de ejecución. Con estas condiciones, el FEDER intervenía en la cofinanciación de varios tipos de acciones que aparecían definidas en el Reglamento: Programas comunitarios, programas nacionales de interés comunitario, acciones de promoción del potencial de desarrollo endógeno de las regiones, programas integrados, etc. En 1986 el Consejo aprobó los Reglamentos correspondientes a los dos primeros programas comunitarios: Star y Valoren. El primero tenía por objeto el mejor acceso de las regiones en él incluidas a los servicios avanzados de telecomunicaciones y el segundo procuraba impulsar el potencial energético endógeno de determinadas regiones.

III. LA REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

En los años en los que se fue desarrollando la Política Regional la Comisión siguió estudiando las causas de los desequilibrios más importantes al tiempo que iba determinando grupos de regiones desfavorecidas afectadas por los mismos problemas. Si, como ya hemos señalado, el ingreso de Irlanda contribuyó de forma decisiva en la pérdida de la relativa homogeneidad existente hasta entonces entre las regiones comunitarias, la adhesión posterior de Grecia, España y Portugal agravó la situación. Así, en 1987 la Comisión señalaba que en la Europa comunitaria quedaban aún cuatro tipos de regiones cuyos problemas lejos de disminuir se agravaban: Las regiones periféricas, es decir, las menos desarrolladas; las industrializadas en decadencia; las urbanas con masificación y las fronterizas. Se trataba, en definitiva, de las regiones de siempre, lo cual significaba que la Política Regional no había servido para mucho en sus alrededor de quince años de vida. Por ese motivo, el Acta Única Europea introducía un cambio de rumbo importante que se llevaría a la práctica mediante la reforma de los Fondos Estructurales.

1. El Acta Única Europea y la Cohesión económica y social

El Acta Única Europea (AUE) añadió al Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad económica europea los artículos 130 A a 130 E, recogidos dentro del un Título denominado Cohesión económica y social. De la lectura de dichos artículos se desprende claramente el deseo de la Comunidad de reducir y llegar a poner fin a las diferencias existentes entre las regiones europeas, apoyando a las menos favorecidas, para alcanzar un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, de acuerdo con los propósitos recogidos en el artículo 2 del Tratado. Para ello los Estados deberán coordinar sus políticas económicas y dirigirlas hacia el objetivo de la cohesión. Por su parte, la Comunidad deberá tener en cuenta dicho objetivo al desarrollar sus políticas comunes y apoyará su consecución utilizando al efecto los fondos estructurales.

El art. 130 A del TCE modificado por el AUE estableció un concepto nuevo en el ámbito comunitario y ofreció al mismo tiempo las primeras claves para su caracterización: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se pondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las más desfavorecidas». De esta manera se recogía en el Tratado la Política Regional llevada a cabo hasta entonces —«proseguirá su acción»— y, al mismo tiempo, se iniciaba el desarrollo de uno de los objeti-

vos previstos en el artículo 2 del propio Tratado: «Promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad». La tarea a realizar recaía no sólo sobre la Comunidad sino también, individualmente, sobre sus miembros ya que el artículo 130 B establecía para éstos la obligación de conducir y coordinar sus políticas económicas respectivas con miras a alcanzar los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Por su parte, la Comunidad debería apoyar la consecución de dichos objetivos mediante la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos Estructurales, del Banco Europeo de Inversiones y de los demás instrumentos financieros existentes. Entre los Fondos Estructurales, el FEDER queda reconocido en el art. 130 C como el elemento fundamental «destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante la participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia».

Los artículos 130 D y 130 E fijan el procedimiento mediante el cual se llevará a cabo la necesaria reforma del sistema: «La Comisión presentará al Consejo una propuesta global encaminada a introducir en la estructura y en las normas de funcionamiento de los fondos existentes con finalidad estructural (FEOGA sección Orientación, FSE y FEDER) las modificaciones que fueren necesarias para precisar y racionalizar sus funciones a fin de contribuir a los objetivos enunciados en los artículos 130 A a 130 C así como a la mejora de su eficacia y a la coordinación entre sí de sus intervenciones y con las de los instrumentos financieros existentes. El Consejo decidirá por unanimidad sobre dicha propuesta en el plazo de un año previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social». Por lo que se refiere a las decisiones relativas al FEDER, el Consejo actuará por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento Europeo (art. 130 E).

2. Las líneas maestras de la reforma

La gran reforma de los Fondos Estructurales se llevó a cabo en 1988 para el periodo 1989-1993 mediante la adopción de cinco reglamentos: Un Reglamento de base (n.º 2052/88), un Reglamento de aplicación (n.º 4253/88) y tres reglamentos más, relativos, respectivamente, al FEDER (n.º 4254/88), al FSE (n.º 4255/88) y al FEOGA-Orientación (n.º 4256/88). El preámbulo del Reglamento de base establece la finalidad que da sentido a la reforma: Alcanzar un objetivo prioritario que es el de garantizar el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas con vistas a reducir las diferencias entre ellas y el retraso de las más desfavorecidas. Para ello, la Comunidad decide hacer, fundamentalmente, tres cosas: Tomar la iniciativa en lugar de ir a remolque de las peticiones de sus miembros, concentrar su ac-

ción exclusivamente en unas regiones —aquellas cuyo PNB sea inferior al setenta y cinco por ciento de la media comunitaria— y fijar una serie de objetivos concretos sobre los que recaerá no sólo la ayuda del FEDER sino también la de los demás fondos e instrumentos financieros. Se trata, por consiguiente, de concentrar toda la ayuda comunitaria en unas regiones y en unos objetivos prioritarios de desarrollo. Además, la Comunidad se compromete a duplicar la cuantía de los Fondos Estructurales a lo largo del periodo 1988-1993.

El art. 1 del Reglamento n.º 2052/88 estableció cuáles eran los objetivos concretos que persigue la reforma: 1.º, Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; 2.º, Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o partes de regiones gravemente afectadas por el declive industrial; 3.º, Combatir el paro de larga duración; 4.º, Facilitar la inserción profesional de los jóvenes y 5.º, En la perspectiva de la reforma de la política agraria común: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales. A cada uno de estos cinco objetivos se aplicarían los recursos de uno o varios de los Fondos Estructurales: Al objetivo número uno y al 5.b) los tres fondos —FSE, FEDER y FEOGA-Orientación— al objetivo número dos el FEDER y el FSE, a los objetivos tres y cuatro únicamente el FSE y al 5.a) solamente el FEOGA-Orientación. De todos los objetivos, el primero era el más importante. A él irían destinados la mayoría de los recursos financieros disponibles y hasta el ochenta por ciento de los del FEDER. Afectaba a regiones de nivel NUTS II —nuestras Comunidades Autónomas— cuyo producto interior bruto por habitante fuera inferior al setenta y cinco por ciento de la media comunitaria. Las regiones españolas elegibles aparecían en un Anexo que acompaña al Reglamento: Andalucía, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias, y Murcia.

Como principios rectores del régimen de intervenciones que se creaba el Reglamento establecía los siguientes: Complementariedad y adicionalidad, concertación, subsidiariedad, planificación y programación, coordinación, seguimiento y evaluación y, finalmente, asistencia técnica. Todo eso significaba que la acción comunitaria debía ser un complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas. Por otro lado, se establecería una estrecha colaboración entre la Comisión, el Estado miembro interesado y las autoridades regionales, locales o de otro tipo designadas por el mismo, persiguiendo todos juntos el logro de un objetivo común. A esta colaboración se le denomina concertación. Planificación y programación significa que todo seguirá basándose en los planes de desarrollo regional que presenten los Estados miembros. La coordinación se refiere a los diferentes instrumentos financieros de alcance regional. El seguimiento y la evaluación tienen como objetivo reforzar las medidas poco

eficaces que hasta el momento se habían adoptado con vistas a controlar el buen funcionamiento del sistema y, por fin, la Comisión podría contribuir a la preparación, ejecución y ajuste de las intervenciones financiando estudios preparatorios y medidas de asistencia técnica *in situ* de acuerdo con el Estado miembro de que se tratara y, en su caso, con las autoridades regionales o locales. Los porcentajes de participación comunitaria variarían según los objetivos pero, en general, se establecía un máximo del setenta y cinco por ciento del coste total y un mínimo del cincuenta por ciento del gasto público para las medidas aplicadas a las regiones que pudieran beneficiarse de una intervención realizada en virtud del objetivo n.º 1. La financiación de los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica que se emprendieran por iniciativa de la Comisión podría, en determinados casos, alcanzar el cien por cien del coste total.

La dotación total prevista para los Fondos durante el periodo 1988-1993 fue de más de sesenta mil millones de ECUs, es decir, aproximadamente ocho billones de pesetas de 1988. Al objetivo n.º 1 correspondió más del sesenta por ciento de los fondos.

IV. EL TRATADO DE MAASTRICHT Y LA CREACIÓN DEL FONDO DE COHESIÓN

1. La Cohesión económica y social como objetivo de la Unión

Ya hemos señalado que el AUE recogía y proyectaba la Política Regional comunitaria y la convertía en Cohesión económica y social, algo de mayor envergadura pero que seguía siendo una política comunitaria tendente a desarrollar los objetivos del TCE. En el Tratado de la Unión Europea (TUE), por el contrario, la Cohesión económica y social dejará de ser una política comunitaria para convertirse en un objetivo de la Comunidad y de la propia Unión. El artículo 2 del TCE modificado rezaba así: «La Comunidad tendrá por misión promover... un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente, un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros». Lo cual significa, de acuerdo con una larga jurisprudencia comunitaria, que la Comunidad, a largo plazo, en el desarrollo de su actividad deberá perseguir todos esos objetivos y, por lo tanto, también el de la Cohesión económica y social. De forma semejante pero con relación a la Unión europea el artículo B del TUE disponía entre los objetivos de la Unión el de «promover un progreso económico y social equilibrado, principalmente mediante la

creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado». Aparte de esto, puede decirse que el TUE mantenía, en principio, la reglamentación puesta en vigor por el AUE. Introducía, sin embargo, algunos retoques de cierta relevancia como los que aparecían en los artículos 130 B y 130 C que incidían en el proceso de democratización y transparencia iniciado hace unos años por la Comunidad. Así, el artículo 130 B señalaba que «cada tres años, la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica y social y sobre la forma en que los diversos medios establecidos en el presente artículo hayan contribuido a ellos». Más importante aún resultaba el artículo 130 D al disponer que «sin perjuicio de lo establecido en el artículo 130 E, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras consultar al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, determinará las funciones, los objetivos prioritarios y la organización de los fondos con finalidad estructural, lo que podrá suponer la agrupación de los fondos». Con arreglo al mismo procedimiento el Consejo determinaría las normas aplicables a los Fondos Estructurales y establecería el Fondo de Cohesión.

2. El Fondo de Cohesión

Como ya hemos puesto de relieve, la reforma de los Fondos Estructurales llevada a cabo en 1988 supuso la concentración de las ayudas comunitarias en una serie de objetivos concretos al objeto de establecer esa especie de terapia de choque capaz de acabar con una situación no deseable a la que la Política Regional comunitaria no había logrado poner remedio a lo largo de quince años. Con esa finalidad, la Comunidad asumía, entre otros, el compromiso de duplicar en términos reales el contenido de los Fondos Estructurales a lo largo del periodo 1988-1993. Este importante esfuerzo comunitario —renovado como enseguida veremos en 1993 (Reglamento del Consejo n.º 2081/93, de 20 de julio) para el periodo 1994-1999— ha sido reforzado mediante la creación del Fondo de Cohesión. Según los nuevos términos del artículo 130.D, «El Consejo establecerá... antes del 31 de diciembre de 1993 un Fondo de Cohesión que proporcione una contribución financiera a proyectos en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras de transporte». Por su parte, el Protocolo n.º 15 de los que acompañaron al Tratado de la Unión Europea recoge el acuerdo de las Altas partes contratantes en el sentido de que el ci-

tado Fondo «aporte contribuciones financieras comunitarias a proyectos en los ámbitos del medio ambiente y de las redes transeuropeas en los Estados miembros que tengan un PNB per cápita inferior al noventa por ciento de la media comunitaria y que cuenten con un programa que conduzca al cumplimiento de las condiciones de convergencia económica según lo dispuesto en el artículo 104.C del Tratado».

El Fondo de Cohesión fue el resultado del esfuerzo diplomático llevado a cabo por España durante la negociación del Tratado de Maastricht al objeto de obtener una compensación por la pérdida que suponía renunciar a la fijación del tipo de cambio de la moneda en aras de la creación de una unión económica y monetaria. El Fondo fue creado por el Reglamento del Consejo n.º 1164/94, de 16 de mayo, con algo de retraso sobre la fecha prevista a causa de la demora en la ratificación del Tratado de Maastricht y también como consecuencia de las dificultades con las que tropezó la constitución del Comité de las Regiones, cuyo informe era preceptivo en virtud del artículo 130.D. A ello hay que añadir, además, que los Estados miembros tardaron en ponerse de acuerdo con relación a la dotación presupuestaria del Fondo. Entre tanto, con carácter provisional, estuvo funcionando el denominado Instrumento financiero de cohesión —creado por el Reglamento del Consejo n.º 793/93, de 30 de marzo— en las mismas condiciones previstas para el Fondo de Cohesión.

El régimen de funcionamiento del Fondo fue concretado en los Consejos europeos de Lisboa y Edimburgo de 1992. En este último es en el que se fijó la dotación económica del mismo para los años 1993 a 1999. Del preámbulo del Reglamento constitutivo se desprenden las razones concretas de su creación y los principios fundamentales que van a regir su funcionamiento. *En cuanto a las primeras, el Consejo alude a la solidaridad de los Estados miembros y a la necesidad de reforzar la cohesión económica y social para lograr la consecución de los objetivos contemplados en el artículo 130.A.* Por lo que se refiere a los principios, es preciso señalar como más importantes los de complementariedad, coordinación, transparencia y control. Por el primero de ellos se entiende que la acción del Fondo de Cohesión será complementaria de la que llevan a cabo los Fondos Estructurales, el Banco Europeo de Inversiones y los demás instrumentos financieros en materia de medio ambiente y de infraestructuras de transporte de interés común. La acción conjunta deberá, además, ser coordinada al objeto de acrecentar la eficacia de las intervenciones comunitarias. El principio de transparencia exige una distribución previa de carácter indicativo de los recursos globales del Fondo entre los Estados beneficiarios del mismo, así como la máxima publicidad de las ayudas concedidas y la realización de un informe anual. Finalmente, el Consejo considera que para gestionar correctamente el Fondo es necesario prever métodos eficaces de evaluación, seguimiento y control de las intervenciones comunitarias, estableciendo las acciones que

deberán adoptarse en caso de irregularidades o de incumplimiento de las condiciones establecidas al concederse una ayuda del citado Fondo.

La dotación del Fondo para los años 1993 a 1999 fue establecida a finales de 1992 en un total de 15.150 millones de ECUs (precios de 1992) repartidos de la siguiente manera: Para 1993, 1.500 millones; para 1994, 1.750 millones; para 1995, 2.000 millones; para 1996, 2.250 millones; para 1997, 2.500 millones; para 1998, 2.550 millones y para 1999, 2.600 millones. Como referencia para poder valorar mejor la importancia relativa del Fondo de Cohesión puede señalarse que los recursos disponibles para compromisos correspondientes a los Fondos Estructurales y demás operaciones estructurales en el mismo periodo de tiempo ascienden a más de 160.000 millones de ECUs. La distribución indicativa de los recursos globales del Fondo entre los Estados beneficiarios es la siguiente: España, del 52% al 58% del total; Grecia, del 16% al 20%; Portugal, igualmente del 16% al 20% y, finalmente, Irlanda, del 7% al 10% del total.

El Fondo aporta su participación financiera a proyectos que contribuyan a la realización de los objetivos fijados en el Tratado de la Unión europea en los sectores de medio ambiente y de las redes transeuropeas de infraestructuras de transporte en los Estados miembros cuyo PNB per cápita sea inferior al 90% de la media comunitaria calculada a partir de las paridades del poder adquisitivo y cuenten con un programa cuyo objetivo sea cumplir las condiciones de convergencia económica a que se refiere el artículo 104.C del Tratado. Como consecuencia de ello, sólo cuatro Estados miembros de la Comunidad reunían los requisitos exigidos: España, Grecia, Irlanda y Portugal. Los cuatro han podido beneficiarse del Fondo hasta 1999 ya que, tras una revisión realizada en 1996, seguían teniendo un PNB inferior al 90% de la media comunitaria. En el caso de que la hubieran superado habrían perdido el derecho a acogerse a la ayuda del Fondo para nuevos proyectos o para nuevas fases en el caso de que se tratara de grandes proyectos que constaran de varias fases independientes. Por lo que se refiere a la convergencia económica, los cuatro Estados citados han asumido el compromiso de mantener un programa que, a juicio del Consejo, sirva para evitar déficits públicos excesivos. Con relación a este requisito, el artículo 6 del Reglamento constitutivo del Fondo establece que en el caso de que el Consejo, de acuerdo con el artículo 104.C del Tratado, haya adoptado una decisión que compruebe la existencia en un Estado beneficiario del Fondo de un déficit público excesivo y si esta decisión no se deroga en el plazo de un año o en cualquier otro plazo que se fije para corregir el déficit en una recomendación formulada al efecto, el Fondo no financiará ningún nuevo proyecto o, en el caso de que se trate de grandes proyectos, ninguna nueva fase de los mismos. Solo excepcionalmente, en el caso de proyectos que afecten a más de un Estado, el Consejo, por mayoría cualificada y previa recomendación de la Comisión, podrá decidir aplazar la suspensión de la financiación.

Por lo que se refiere a las acciones subvencionables, el Fondo puede prestar ayuda a cuatro tipos de proyectos. En primer lugar, a los proyectos medioambientales que contribuyan a alcanzar los objetivos del artículo 130.R del Tratado —conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente; protección de la salud de las personas; utilización prudente y racional de los recursos naturales; fomento de las medidas de carácter internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente—, en particular aquellos que se inscriban en las prioridades de la Política comunitaria de medio ambiente de acuerdo con el Quinto programa de política y acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible adoptado en mayo de 1992. En segundo lugar, se podrán beneficiar de la ayuda del Fondo los proyectos de interés común en materia de infraestructuras de transporte financiados por los Estados miembros e identificados en el marco de las orientaciones que deberá elaborar la Comunidad en cumplimiento del artículo 129.C del Tratado. Entre tanto, se podrán financiar todos aquellos proyectos que contribuyan a la realización de los objetivos fijados por el artículo 129.B: El establecimiento de redes transeuropeas de transporte y la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes, teniendo en cuenta, en particular, la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Comunidad. El Fondo podrá también, en tercer lugar, prestar apoyo a la realización de estudios preparatorios relacionados con proyectos subvencionables. Finalmente, las medidas de asistencia técnica también pueden recibir ayuda del Fondo. En este caso puede tratarse tanto de «medidas horizontales» como de aquellas otras que puedan contribuir a la apreciación, el seguimiento o la evaluación de los proyectos, así como a garantizar su coordinación y coherencia y, en particular, su compatibilidad con las demás políticas comunitarias. La ayuda concedida por el Fondo oscilará entre el 80 y 85% del gasto público o equivalentes. Sin embargo, con carácter excepcional, los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica podrán financiarse al cien por cien del coste total.

Los Estados beneficiarios del Fondo pueden presentar solicitudes para proyectos o grupos de proyectos con una dimensión suficiente como para poder repercutir significativamente en la protección del medio ambiente o en la mejora de las redes transeuropeas de infraestructura de transporte. Concretamente, no será financiado, salvo excepción, un proyecto o grupo de proyectos cuyo coste total sea inferior a diez millones de ECU. Las solicitudes tienen que reflejar necesariamente los siguientes datos: Organismo responsable de la ejecución, naturaleza de la inversión y su descripción, localización y costes de la misma, calendario de ejecución de los trabajos, análisis costes-beneficio, datos que permitan apreciar el posible impacto ambiental, datos correspondientes a los contratos públicos y plan de finan-

ciación en el que, a ser posible, se incluirán indicaciones sobre la viabilidad económica del proyecto y el importe total de los medios financieros que el Estado miembro solicita al Fondo y a cualquier otra fuente comunitaria. Además, los proyectos financiados por el Fondo deberán cumplir las disposiciones de los Tratados, los actos adoptados en virtud de los mismos y las políticas comunitarias, incluidas las de protección del medio ambiente, transporte, redes transeuropeas, competencia y adjudicación de contratos públicos. Por otra parte, ninguna partida de gasto podrá contar simultáneamente con ayudas del Fondo de cohesión y de los Fondos Estructurales (FEOGA, FSE, FEDER e IFOP). Lo cual quiere decir que no se aplica al Fondo de cohesión la adicionalidad a la que se refiere el art. 9 del Reglamento del Consejo n.º 4253/88 en el que se adoptan las disposiciones del aplicación del Reglamento n.º 2052/88 que, como hemos señalado anteriormente, es el que llevó a cabo la reforma de los Fondos Estructurales. Reunidos todos los requisitos que acabamos de exponer, si el proyecto es de alta calidad y, por consiguiente, satisface los criterios establecidos en el apartado 5 del artículo 10 del Reglamento y si, finalmente, se dispone de fondos, la Comisión concederá la ayuda, por regla general, en un plazo de tres meses a partir de la presentación de la solicitud.

El hecho de que, como hemos señalado ya, el Fondo de Cohesión vaya destinado a Estados y no a regiones ha planteado algún problema. Así, con motivo de su creación, el Comité de las Regiones insistió en su dictamen en que las peticiones estatales de ayuda deberían ir acompañadas del dictamen de las autoridades regionales o locales afectadas y, en la misma línea, solicitó que en el establecimiento del orden prioritario de las solicitudes intervinieran también las autoridades infra-estatales afectadas. Se trata, en definitiva, de la necesidad de coordinar la acción del gobierno central y la de las autoridades regionales, especialmente en los casos en los que, como en España, los sectores en los que actúa el Fondo o, al menos, uno de ellos, han sido objeto de descentralización.

V. LA REVISIÓN DE LA REFORMA DE 1988 Y LA CREACIÓN DEL IFOP

1. La revisión de la reforma

El mes de julio de 1993 se aprobaron varios reglamentos que iban a sustituir a los de 1988 para estar en vigor durante el periodo 1994-1999. Se trata del Reglamento marco n.º 2081/93, del Reglamento de aplicación n.º 2082/93 y de los relativos al FEDER (n.º 2083/93), al FSE (n.º 2084/93) y al FEOGA-Orientación (n.º 2085/93). Estos nuevos regla-

mentos, utilizando la experiencia de los cinco primeros años de la reforma, introducían algunas novedades al objeto de mejorar los procedimientos de actuación pero, en general, han seguido las líneas establecidas en 1988. El Consejo europeo de Edimburgo de 1992 dio el mandato a la Comisión para que llevara a cabo la revisión. La Comisión realizó una evaluación de lo actuado coincidiendo en su análisis con quienes ya habían detectado ciertas disfunciones —la mayor parte de carácter técnico— que debían ser corregidas: Excesiva complejidad de los procedimientos, bajo nivel de cooperación entre los distintos niveles de las administraciones nacionales, falta de suficiente seguimiento y control, demasiada rigidez en cuanto a la determinación de regiones o zonas elegibles, falta de recursos disponibles para unas acciones y despilfarro para otras y, finalmente, falta de información y de transparencia. A la vista de ello la Comisión propuso una serie de medidas de carácter general que se concretaron en un desglose de los créditos del Estado miembro para cada uno de los objetivos, menos para el 5 a), al objeto de permitir una mayor transparencia; una mejora en la aplicación de los principios de cooperación y adicionalidad; la incorporación de una disposición que permitiera a la Comisión la adopción de las medidas anti-fraude necesarias; la simplificación de los procedimientos de toma de decisiones; el refuerzo del papel de los comités de seguimiento y, por fin, la posibilidad de que una parte de los recursos disponibles se dedicara, dentro del marco de las iniciativas comunitarias, a zonas que no figuraran entre las elegibles de conformidad con los objetivos 1, 2 y 5b). Todo esto aparece recogido en la nueva reglamentación de 1993 que, además, incorpora otras novedades. Así, el objetivo n.º 3 ya no persigue solamente combatir el paro de larga duración sino también «facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral» y el objetivo n.º 4 trata de «facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción». A estos objetivos se ha añadido uno más como consecuencia del ingreso en la Comunidad de sus tres últimos miembros. Dado que ni Suecia ni Finlandia tenían acceso a los Fondos Estructurales en virtud de los objetivos establecidos en 1988 y en 1993, se introdujo uno nuevo en el Protocolo n.º 6 del Acta de adhesión de 1994 dirigido a las regiones con una densidad de población menor de ocho habitantes por kilómetro cuadrado.

En otro orden de cosas, la nueva reglamentación resulta también novedosa en cuanto que pretende dar un mayor apoyo a las inversiones en el sector de la educación y de la sanidad en las regiones del objetivo n.º 1 e introduce la protección del medio ambiente como un factor a tener en cuenta con carácter general, aconsejando a los Estados que, en los planes que presenten en virtud de los objetivos n.º 1, 2 y 5 b), procedan a una

apreciación de la situación del medio ambiente y de la repercusión de las acciones proyectadas de conformidad con las disposiciones del Derecho comunitario. Pero, en todo caso, la línea de la revisión llevada a cabo en 1993 para el sexenio 1994-1999 tiene un carácter fundamentalmente continuista.

De los recursos que se comprometen para el periodo señalado —en total 141.471 millones de ECUs— alrededor de dos terceras partes van destinados a las regiones menos desarrolladas cubiertas por el objetivo n.º 1. Por otra parte, el nueve por ciento de los recursos de los Fondos Estructurales se destinará a la financiación de las intervenciones emprendidas por iniciativa de la Comisión. Se trata de una serie de programas entre los que los más conocidos son, seguramente, Interreg, Regis, Leader, Rechar y Resider. Finalmente, en un Anexo del Reglamento aparecen las regiones elegibles y, por lo que se refiere a España, se mantienen las de 1988 y se añade Cantabria.

2. El Instrumento financiero para la ordenación de la pesca

La revisión de 1993 ha dado lugar, además, a la aparición de un nuevo Fondo estructural, el Instrumento financiero de orientación de la pesca (IFOP), creado por el Reglamento 2080/93, que se aplica exclusivamente a la realización del objetivo 5 b) y va destinado a financiar medidas encaminadas a mejorar y adaptar las estructuras del sector de la pesca que antes quedaban cubiertas por el FEOGA. Sus funciones, en virtud de lo establecido en el artículo primero del citado Reglamento, son las de contribuir a alcanzar un equilibrio sostenible entre los recursos y su explotación, la de incrementar la competitividad de las estructuras de explotación y el desarrollo de las empresas económicamente viables del sector y, finalmente, la de revalorizar los productos de la pesca y de la acuicultura y mejorar su abastecimiento. De manera más concreta, el artículo 3 señala los campos en cuya financiación podrá participar el IFOP: La reestructuración y renovación de la flota pesquera, su modernización, la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura, el desarrollo de la acuicultura y el acondicionamiento de la zona costera, la pesca experimental, el equipamiento de los puertos pesqueros, el sondeo de mercados y las medidas específicas.

La dotación presupuestaria anual del IFOP ha oscilado, aproximadamente, entre los cuatrocientos y los quinientos millones de ECUs desde 1994 hasta 1998.

VI. LA AGENDA 2000 Y EL FUTURO DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La aprobación en julio de 1997 de la Agenda 2000 —que mantiene para el periodo 2000-2006 el mismo techo de gasto comunitario que el previsto para 1999, es decir, el 1,27% del PIB de la Unión— supuso la reanudación del debate acerca de la financiación del presupuesto comunitario, enfrentando a los Estados que, por lo general, son considerados «receptores netos» —España, Grecia, Irlanda y Portugal— con los que, por el contrario, presentan un saldo financiero negativo: Alemania, Austria, Holanda y Suecia. La polémica alcanzó un cierto grado de crispación a raíz de la pretensión dada a conocer por Alemania durante su campaña electoral en septiembre de 1998 en el sentido de reducir su aportación al presupuesto comunitario y, como consecuencia, de la posibilidad de que el Fondo de Cohesión desapareciera o, al menos, que disminuyera su contenido o que fueran excluidos de su disfrute los Estados que, como España, habían alcanzado los objetivos necesarios para entrar en la moneda única.

La Agenda 2000 es el resultado de la invitación hecha a la Comisión en el Consejo Europeo de Madrid de diciembre de 1995 para que presentara una comunicación sobre el futuro marco financiero de la Unión. Su contenido ha sido desarrollado en marzo de 1998 en una serie de propuestas relativas a la reforma de las políticas comunitarias y a la adhesión de los nuevos miembros y, en diciembre de ese mismo año, ha sido completado con un informe sobre el sistema de recursos propios. Todos estos documentos presentan un doble objetivo: estabilizar los gastos comunitarios y reducir las cargas de los Estados miembros que son «contribuyentes netos».

Como no podía ser de otra manera, los sectores más afectados son los que acaparan la parte más importante del presupuesto comunitario: La Política Agrícola —en lo que se refiere a los mercados— y la Cohesión económica y social, es decir, el Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales. En el sector agrícola, la limitación del gasto se lograría mediante la reducción de los precios de intervención continuando así el sentido de la reforma de 1992. Por lo que se refiere a los Fondos Estructurales, se trataría, de acuerdo con las propuestas de la Comisión, de concentrar las intervenciones reduciendo el número de objetivos, las zonas geográficas elegibles y las poblaciones afectadas. Habría, además, que simplificar y abaratar el procedimiento de gestión.

El acuerdo interinstitucional de mayo de 1999 para el periodo 2000-2006 ha puesto fin al debate: Las cantidades previstas para acciones estructurales en cada uno de esos años son menores a las presupuestadas para 1999 y entre el año 2000 y el 2006 hay una reducción paulatina que, finalmente, se acerca a los diez mil millones de Euros. Con todo, la situación no es dramática, especialmente si observamos el desarrollo de las acciones es-

tructurales con una cierta perspectiva: En 1970 las acciones estructurales se acercaban al tres por ciento del presupuesto comunitario, en 1988 llegaron al quince por ciento, en 1993 superaron el treinta por ciento, alcanzando en 1999 el cuarenta por ciento. Para el año 2000 no alcanzarán ya ese cuarenta por ciento por ciento y para el 2006 apenas superarán el treinta por ciento. Es cierto que, además, el presupuesto comunitario se reducirá relativamente pero, con todo, las cantidades resultantes siguen siendo importantes. Por lo que se refiere al Fondo de Cohesión, éste se mantiene, pero su dotación disminuye poco a poco, se supone que a medida que va aumentando el desarrollo de los países que lo disfrutan.

Digamos para terminar que el proyecto de Reglamento que habrá de recoger cuanto aquí estamos exponiendo establece únicamente tres objetivos: Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo n.º 1), apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (objetivo n.º 2) y apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de aducción, formación y empleo (objetivo n.º 3). Los recursos disponibles para ser comprometidos con cargo a los Fondos ascenderán a 195.000 millones de Euros para el periodo 2000-2006. De ellos, el 69,7% de los Fondos Estructurales se asignará al objetivo n.º 1, el 11,5% al objetivo n.º 2 y el 12,3% al n.º 3. Se prevé la reducción de las regiones elegibles con relación a 1999 pero aquellas que queden descolgadas recibirán una ayuda transitoria de los Fondos hasta el año 2005.

En definitiva, el «rigor presupuestario» deseado por muchos Estados con el apoyo de una buena parte de la ciudadanía de la Unión va a suponer efectivamente la estabilización de los gastos de la Comunidad dentro de un marco financiero muy aquilutado que no va a permitir ninguna iniciativa importante y con el que podrá haber dificultades ante situaciones imprevistas. Sin embargo, los grandes campos de acción de la Unión —la Política Agrícola, las acciones estructurales y la ampliación— se mantienen con suficiente dignidad aun cuando, indudablemente, muchos habrían deseado algo mejor.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

AA.VV.: *El Espacio Social Europeo*, Lex Nova, Valladolid, 1991.

AA.VV.: *La integración económica europea: Curso básico*, Lex Nova, Valladolid, 1996.

BACHÉ, J. P. : «Agenda 2000: Les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006», *Revue du Marché Commun (RMC)*, 1999, pp. 372 y ss.

CARCELÉN CONESA, J. M.: «Hacia una política regional común en el marco de la CEE», *Revista de Instituciones Europeas (RIE)*, 1983, pp. 475 y ss.

- CASANOVAS SESE, A.: «El régimen jurídico del FEDER», *RIE*, 1984, pp. 831 y ss.
- CONSTANTINIDES-MÉGRET, C.: *La politique agricole commune en question*, Pedone, París, 1982.
- DÍEZ HOCHLEITNER, J.: «La reforma institucional de las Comunidades europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CEE*, Serie D, n.º 18, pp. 89 y ss.
- GUIZZI, V.: *Manuale di Diritto e Politica dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 1994.
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A.: «Cohesión económica y social», *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 50 y ss.
- «Fondo de Cohesión», *Diccionario de términos comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 176 y ss.
- «La cohesión económica y social», *Cuestiones actuales de Derecho comunitario (III)*, Servicio de publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, 1995, pp. 85 y ss.
- LAVALLARD, F.: *Les régions européennes et la France dans la perspective Agenda 2000*, La Documentation Française, París, 1998.
- LÁZARO ARAUJO, L.: «La Unión Europea, entre la cohesión y la desintegración», *Política Exterior* n.º 68 (1999), pp. 81 y ss.
- LÁZARO ARAUJO, L. y M. MOLINA IBÁÑEZ: *El espacio de la Comunidad Económica Europea. La Política regional*, Trivium, Madrid, 1989.
- LE ROY, A.: «La Cohésion économique et sociale: Un nouveau modèle de la politique communautaire», *RMC*, 1999, pp. 383 y ss.
- MÉGRET, C.: *Les politiques des Communautés Européennes*, Les Cours de Droit, París, 1974.
- PEREDO LINACERO, J. A. y otros: *La Política Social en la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1986.
- RÍOS RODICIO, A. de los: «La reforma de la política socioestructural», *Castilla y León en Europa, Revista del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valladolid*, n.º 12 (1988), pp. 15 y ss.
- ROMUS, P.: *L'Europe et les régions*, Collection Europe, Labor, Bruselas, 1979.
- ROTH, C. y S. CAZES: *La politique agricole commune. Fondement du développement rural durable*, Pedone, París, 1997.
- SENÉN FLORENSA, F.: «La política regional de la CEE. Fundamentos e instrumentos», en *Revista de Estudios Internacionales*, 1986, pp. 501 y ss.
- VALLE GÁLVEZ, A.: «La Cohesión económica y social como objetivo de la Unión europea. Análisis y perspectivas», *RIE*, 1994, pp. 341 y ss.
- VISCARDINI DONÀ, W.: «La politique agricole commune et sa réforme», *Revue du Marché Unique Européen*, 1992, pp. 247 y ss.