



W
28
(8839)

Documento de Trabajo

8 8 3 9

**LA NUEVA CONFIGURACION NORMATIVA DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS**

Alfonso Utrilla de la Hoz

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y EMPRESARIALES.- UNIVERSIDAD COMPLUTENSE

- Campus de Somosaguas . 28023 - MADRID

LA NUEVA CONFIGURACION NORMATIVA DE LOS
FONDOS ESTRUCTURALES COMUNITARIOS

Alfonso Utrilla de la Hoz
Economista
Universidad Complutense

- I. INTRODUCCION
- II. OBJETIVOS
- III. MEDIOS
- IV. FUNCIONES
- V. AMBITO DE APLICACION
- VI. FORMAS DE INTERVENCION
- VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACION
- VIII. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION.

La entrada en vigor del Acta Unica europea ha dado carta de naturaleza a la cohesión económica y social dentro de la Comunidad, impulsando los mecanismos necesarios para adoptar acciones encaminadas, especialmente, a reducir las diferencias entre sus regiones y favorecer la reconversión de las regiones industriales en declive.

La consecución del mercado interior precisa de una política compensatoria que permita el desarrollo homogéneo de aquellas zonas y colectivos de la Comunidad más desfavorecidos con objeto de lograr las bases de una prosperidad económica compartida. Para ello, los instrumentos de intervención, recursos y acciones emprendidas han de coordinarse y centrar sus objetivos, fijando un conjunto de medidas tendentes a reforzar la cohesión económica y social.

El artículo 130 D del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea prevé el establecimiento de las modificaciones necesarias para precisar y racionalizar las funciones de los Fondos estructurales (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria, sección Orientación) para mejorar su eficacia y coordinar entre sí sus intervenciones y éstas con las de los instrumentos financieros existentes. Paralelamente, con el objeto de reforzar el efecto de la acción estructural de la Comunidad, el Consejo Europeo celebrado el 11 y 12 de febrero de 1988 acordó duplicar en términos reales los créditos de compromiso para dichos Fondos estructurales en 1993 en relación con 1987.

Estas medidas han ido configurándose a lo largo de los últimos meses y siguen, en alguna medida, pendientes de una ratificación definitiva que habrá de producirse próximamente para posibilitar su entrada en vigor en 1989.

El nuevo marco normativo diseñado (1) modifica la actual configuración y funcionamiento de los Fondos estructurales dotándoles de un mayor protagonismo y capacidad de acción. En las próximas páginas tratamos de señalar las principales líneas que definen la futura acción estructural comunitaria.

II. OBJETIVOS.

Los objetivos que se pretenden conseguir con la actuación de los Fondos estructurales están en consonancia con los generales enunciados en los artículos 130 A y 130 C del Tratado, determinándose cinco funciones prioritarias:

1. Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
2. Reconvertir las regiones, regiones fronterizas o

partes de regiones, incluyendo las cuencas de empleo y los núcleos urbanos, gravemente afectados por el declive industrial.

3. Combatir el paro de larga duración.

4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes.

5. En la perspectiva de la reforma emprendida de la política agraria común:

a) Acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.

b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

Estos objetivos, suficientemente amplios como para abarcar un conjunto de acciones regionales, sociales y de reforma de las estructuras agrarias llevadas a cabo por los tres Fondos estructurales, no determinan una concentración estricta de acciones ni suponen, en general, un recorte en la actividad de los mismos. Serán las políticas nacionales y comunitarias prioritarias las que delimiten las acciones futuras.

III. MEDIOS.

Los Fondos estructurales, en solitario o mediante acciones concertadas, contribuirán al logro de los objetivos señalados de acuerdo con su especialización. Así, el FEDER se destinará al cumplimiento de los objetivos primero, segundo y al fomento, en colaboración con los demás Fondos, del desarrollo de las zonas rurales.

El Fondo Social Europeo centrará sus acciones en el logro de los objetivos segundo, tercero y cuarto, además de su colaboración en el cumplimiento del primero y del quinto -

en su apartado b).

Finalmente, el FEOGA-O se centrará prioritariamente en acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y colaborará en el desarrollo regional y en el de las zonas rurales.

Con el objeto de garantizar la coordinación entre sí de las intervenciones de los Fondos, la Comunidad pone a disposición de la Comisión una serie de medios:

1. Las estructuras comunitarias de apoyo.

Establecidas con el acuerdo del Estado miembro correspondiente en el marco de cooperación acordado, las estructuras comunitarias de apoyo garantizan la coherencia entre las intervenciones estructurales que financia la Comunidad y las políticas estructurales y macroeconómicas de los Estados.

Con una duración de tres a cinco años, incluirán:

* Los ejes prioritarios considerados para la acción conjunta de la Comunidad y del Estado miembro correspondiente en relación con el objetivo marcado.

* Un esquema de las formas de intervención que deberán utilizarse, incluyendo en especial, para los programas operativos, los objetivos específicos y los principales tipos de medidas previstas.

* Un plan indicativo de financiación en el que se precise la cuantía de las dotaciones financieras previstas para las diversas formas de intervención.

* Si procede, indicaciones sobre la puesta a disposición de medios para estudios o asistencia técnica necesarios a -

preparar, poner en funcionamiento o adaptar las correspondientes medidas.

2. La programación presupuestaria plurianual.

En el marco de las previsiones presupuestarias plurianuales, la Comisión presentará todos los años una proyección a cinco años de los créditos necesarios - para el conjunto de los Fondos estructurales. Esta - proyección estará acompañada de una distribución indicativa de los créditos de compromiso por objetivos. Al elaborar cada anteproyecto de presupuesto, la pro pia Comisión tendrá en cuenta esta distribución indi cativa para la dotación de los Fondos.

3. La puesta en funcionamiento de programas operativos integrados, cuando se considere oportuno.

Un programa operativo es un conjunto coherente de medidas plurianuales para cuya realización se puede recurrir a uno o varios Fondos estructurales y a uno o varios de los demás instrumentos financieros existentes, así como al Banco Europeo de Inversiones.

Un programa operativo podrá ponerse en funcionamiento a través de un enfoque integrado:

* Si la financiación corre a cargo de varios Fondos o, como mínimo, de un Fondo y un instrumento financiero que no sea un - instrumento de préstamo.

* Si las medidas que deben ser financiadas por varios Fondos o instrumentos financieros se complementan mutuamente y la estrecha coordinación de todas las partes interesadas puede aportar ventajas importantes.

* Si se han previsto a escala nacional, re

gional y local las estructuras administrativas adecuadas para garantizar la ejecución integrada del programa.

4. El seguimiento y la evaluación de las intervenciones de los Fondos realizadas en virtud de un sólo objetivo y de las realizadas para el logro de varios - objetivos en un mismo territorio.

El Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes colaborarán, ateniéndose cada uno de ellos a las disposiciones específicas que lo rigen, en la realización de los objetivos señalados, en favor de cualquier acción apoyada por uno o varios Fondos estructurales.

A estos efectos, la Comisión velará por la coherencia entre las ayudas de los Fondos y la intervención:

- De la Comunidad Europea del Carbón y del Acero a través de: ayudas de readaptación, préstamos, bonificaciones de intereses o garantías.

- Del Banco Europeo de Inversiones, del nuevo instrumento comunitario y del Euratom.

- Mediante recursos del presupuesto comunitario asignados en particular a los programas integrados mediterráneos, al programa de desarrollo de la industria portuguesa, a las estructuras de pesca, a las infraestructuras de transporte, protección del medio ambiente, programas en el campo de la energía, pequeñas y medianas empresas, medidas de innovación y a las inversiones de capital-riesgo.

- Mediante recursos del presupuesto comunitario asignados a la investigación.

En virtud del acuerdo al que nos hemos referido anteriormente, los créditos de compromiso para los Fondos estructurales se duplicarán en términos reales en el año 1993 en compa

ración con el año 1987. Además de lo previsto para el ejercicio de 1988, las cuantías del incremento anual de los créditos de compromiso ascenderán a 1.300 millones de ECUs desde 1989 a 1992 para alcanzar un importe de 12.900 millones de ECUs dicho año.

Con estos medios financieros y su concentración, como veremos más adelante, en determinadas regiones comunitarias se intenta abordar junto con las políticas proyectadas por los propios Estados la problemática regional y social.

IV. FUNCIONES.

Las funciones de los Fondos estructurales están determinadas de acuerdo con los objetivos sobre los que centra su acción, según su carácter, cada uno de ellos.

IV.1. EL FEDER.

De acuerdo con la nueva redacción del Tratado constitutivo de la C.E.E. el FEDER contribuirá a corregir los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad y a fortalecer su cohesión económica y social. En este marco, tendrá como funciones esenciales el apoyo a los objetivos números 1 y 2 en las regiones correspondientes y participará, además, en la acción del objetivo número 5 b).

El FEDER contribuirá, en particular, a apoyar la financiación de:

1. Inversiones en empresas que permitan la creación o el mantenimiento de puestos de trabajo duraderos.
2. La creación o modernización de infraestructuras según los objetivos trazados.

* En las regiones del objetivo nº 1, infraestructuras que contribuyan al desarrollo económico.

* En las regiones del objetivo nº 2, infraestructuras para el acondicionamiento de zonas industriales deterioradas y que condicionen la iniciación o el desarrollo de actividades económicas.

* En las zonas del objetivo nº 5 b), infraestructuras directamente relacionadas con actividades económicas que creen empleos alternativos a la agricultura.

3. El desarrollo del potencial endógeno de las regiones mediante medidas de fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local y a las actividades de las pequeñas y medianas empresas, en particular:

* Ayudas a los servicios a empresas.

* Mejora del acceso de las empresas al mercado de capitales, sobre todo mediante la concesión de garantías, participaciones, fianzas y seguros.

* Ayudas directas a la inversión, en el caso de ausencia de un régimen de ayudas.

* Construcción de infraestructuras de dimensiones reducidas.

4. Actuaciones previstas en concepto de desarrollo regional a escala comunitaria, como el apoyo a estudios o experiencias piloto relativas al desarrollo regional a nivel comunitario, en especial cuando se trate de las regiones fronterizas de los Estados miembros.

IV.2. EL FSE.

El Fondo Social Europeo, en el marco de las disposi-

ciones del artículo 123 del Tratado, tendrá como principales atribuciones:

1. El apoyo, en toda la Comunidad, a las acciones - de formación profesional y a las ayudas a la contra tación, con el fin de combatir el paro de larga du- ración (objetivo nº 3) y de integrar a los jóvenes en la vida profesional (objetivo nº 4).

2. El apoyo, además, a las acciones llevadas a cabo en el marco de los otros objetivos en los que parti- cipa.

En consecuencia, el FSE participará en la financia- ción de:

- Actuaciones de formación profesional, complementa- das con actividades de orientación profesional. Es- tas actuaciones incluyen, por una parte, toda acción que tenga por finalidad dotar a una persona de la - competencia necesaria para ejercer en el mercado de trabajo uno o varios empleos específicos, con excep- ción de su aprendizaje, y, por otra, toda actuación con un alto contenido tecnológico destinada a desa- rrollar la elevada cualificación que exige el merca- do de trabajo en evolución y realizada para cubrir - empleos vacantes.

En cumplimiento de los objetivos marcados, la forma- ción profesional incluirá toda actividad de cualifi- cación y de perfeccionamiento profesional necesario para utilizar nuevas técnicas de producción y/o de - gestión en pequeñas y medianas empresas. En particu- lar:

a) La parte teórica de la formación que se realiza, según la fórmula del aprendizaje, fuera de la empresa.

b) La parte de los sistemas nacionales de enseñanza secundaria específicamente dedicada a la formación profesional al término de la escolaridad obligatoria a tiempo pleno, parte que hace frente, mediante una adaptación de sus estructuras y métodos de formación profesional, a los desafíos planteados por los cambios económicos y tecnológicos.

- Ayudas a la contratación en nuevos puestos de trabajo de duración indeterminada y ayudas a la creación de actividades independientes. Así, por un periodo inicial de 3 años, las ayudas a la contratación se extenderán a las ofertas de trabajo en proyectos que respondan a necesidades colectivas y creen empleos suplementarios con una duración mínima de 6 meses para desempleados mayores de 25 años que lleven largo tiempo en paro.

- Actuaciones innovadoras para confirmar nuevas hipótesis sobre el contenido, la metodología y la organización de la formación profesional y, más en general, del desarrollo del empleo, con el objeto de sentar las bases para una intervención ulterior del Fondo en varios Estados miembros.

- Actuaciones preparatorias, complementarias y de gestión, de acuerdo con la normativa aprobada, en particular, estudios, asistencia técnica, intercambio de experiencias que tengan efectos multiplicadores y seguimiento y evaluación de las medidas financiadas por el Fondo.

- Actuaciones de formación de representantes de personal de dos o más Estados miembros, solicitadas por organizaciones de empresarios y de trabajadores, en el contexto del aparato productivo.

IV.3. EL FEOGA-O.

De acuerdo con los principios enunciados en el artículo 39 del Tratado, el FEOGA, sección Orientación tiene - como principales funciones:

1. Reforzar y organizar las estructuras agrarias, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrícolas, de los productos de la pesca y de la silvicultura, especialmente en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común.
2. Garantizar la reconversión de las producciones - agrarias y promover el desarrollo de actividades - complementarias para los agricultores.
3. Garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores.
4. Contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura.

En este contexto de adaptación de estructuras agrarias y de promoción del desarrollo y del ajuste estructural - de las regiones menos desarrolladas las actuaciones comunes - podrán referirse a:

- Medidas complementarias de la política de mercados, tales como la reducción del potencial de producción, así como la reorientación y la reconversión de la producción, incluida la producción de - productos de calidad y la comercialización de productos de granja.
- Repoblación forestal de las tierras agrícolas.

- Medidas de estímulo al cese anticipado de la actividad agraria con vistas, en particular, a la disminución de la superficie consagrada a la producción agrícola.
- Medidas encaminadas a apoyar las rentas agrarias, tales como la compensación de las dificultades naturales permanentes en las zonas desfavorecidas o en las zonas de montaña.
- Medidas encaminadas a la protección del medio ambiente y a la salvaguardia de los espacios naturales.
- Medidas encaminadas a estimular la instalación de agricultores jóvenes.
- Medidas encaminadas a la adaptación de las estructuras en las explotaciones agrícolas y, en particular, de las inversiones.
- Medidas encaminadas a mejorar la comercialización y la transformación de los productos agrícolas y silvícolas.
- Medidas encaminadas a mejorar la comercialización y la transformación de los productos de la pesca.

V. AMBITO DE APLICACION.

El ámbito de aplicación de las políticas compensatorias instrumentadas a través de los Fondos estructurales viene determinado en función de los objetivos perseguidos en cada caso.

- Objetivo nº 1.

Las regiones afectadas por el objetivo nº 1 serán regiones NUTS de nivel II, según la clasificación -

de las unidades territoriales estadísticas realizada por el EUROSTAT, cuyo Producto Interior Bruto por habitante, calculado en términos de paridades de poder de compra, sea, sobre la base de los datos de los tres últimos años, inferior al 75% de la media comunitaria.

Este objetivo afecta igualmente a Irlanda del Norte, los Departamentos franceses de Ultramar y otras regiones cuyo P.I.B. por habitante se aproxime al de las regiones contempladas en el apartado anterior y para las cuales existen razones específicas para incluirlas en este objetivo.

Así, además de los territorios mencionados están afectadas actualmente las siguientes regiones:

- * España: Andalucía, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y - Murcia.
- * Francia: Córcega.
- * Grecia: La totalidad del país.
- * Irlanda: La totalidad del país.
- * Italia: Abruzzos, Basilicata, Calabria, - Campania, Molise, Apulia, Cerdeña y Sicilia.
- * Portugal: La totalidad del país.

La clasificación de las regiones se realiza por un plazo de cinco años, pasados los cuales se revisará su posición relativa al objeto de cumplir los requisitos necesarios.

- Objetivo nº 2.

Las zonas industriales en declive deberán corresponder o pertenecer a una unidad territorial de nivel NUTS III que responda a cada uno de los siguientes criterios:

a) Una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años.

b) Un porcentaje de empleo industrial, en relación con el empleo total, igual o superior a la media comunitaria para cualquier año de referencia a partir de 1975.

c) Una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia citado.

La intervención comunitaria podrá asimismo ampliarse:

* A zonas contiguas que respondan a los mismos criterios.

* A comunidades urbanas con una tasa de desempleo que sobrepase en un 50% por lo menos la media comunitaria y donde se haya registrado una importante disminución del empleo industrial.

* A otras zonas donde se haya registrado en el transcurso de los tres últimos años, se produzca o exista el riesgo de producirse pérdidas sustanciales de puestos de trabajo en sectores industriales determinantes para su desarrollo económico que tengan como consecuencia una agravación seria del desempleo en dichas zonas.

La Comisión establecerá y revisará periódicamente - la lista de zonas elegibles y, en todo caso, velará porque se garantice una concentración efectiva de - las intervenciones en las zonas más gravemente afec- tadas y al nivel geográfico más adecuado, teniendo en cuenta la situación particular de las zonas en - cuestión.

- Objetivos números 3 y 4.

Los colectivos a los que se puede conceder ayuda de acuerdo con el marco establecido serán los parados de larga duración y los jóvenes, después del periodo de escolaridad obligatoria a tiempo pleno. Así, en el primer caso se encontrarán las personas mayores de 25 años que se hallen en situación de desempleo desde hace más de doce meses. En el segundo caso se encuentran las personas de 25 años o menos en busca de empleo, sea cual sea la duración de dicha búsqueda.

- Objetivo nº 5.

Las acciones vinculadas a la adaptación acelerada - de las estructuras agrarias se centrarán en los trabajadores del sector primario y en la localización - de las tierras cultivables e infraestructuras industriales y de comercialización complementarias.

Las zonas rurales se seleccionarán por la Comisión - de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Índice elevado de empleo agrícola en - relación con el empleo total.

b) Bajo nivel de las rentas agrarias, expresado en especial en valor añadido agrícola por unidad de trabajo agrícola.

c) Bajo nivel de desarrollo socio-económico, valorado en función del P.I.B. por habitante.

También podrán seleccionarse como zonas rurales, previa solicitud justificada del Estado miembro correspondiente, zonas para las que se tenga en cuenta alguno o algunos de los criterios siguientes:

- * El grado de despoblación de la zona.
- * La situación periférica de determinadas zonas o islas en relación con centros urbanos.
- * El grado de sensibilidad de la zona ante la evolución del sector agrario, en especial en la perspectiva de la reforma de la política agrícola común, valorada en función de la evolución de la renta agraria y del índice de población activa del sector.
- * La estructura de las explotaciones agrarias y de la curva de edad de la población del sector agrario.
- * Las presiones ejercidas sobre el medioambiente y el espacio rural.

En general, los territorios favorecidos cubrirán una o varias zonas del nivel NUTS III.

VI. FORMAS DE INTERVENCION.

La intervención financiera de los Fondos estructurales, del BEI y de los demás instrumentos financieros comunitarios existentes recurrirá a formas de financiación diversificadas y adaptadas a las características de las operaciones.

Los Fondos adoptarán una de las siguientes formas de intervención financiera:

- Cofinanciación de programas operativos.
- Cofinanciación de un régimen de ayudas nacionales, incluidos los reembolsos.
- Concesión de subvenciones globales, en general gestionadas por un organismo intermediario, designado por el Estado miembro de acuerdo con la Comisión, el cual efectúa el reparto de subvenciones individuales concedidas a los beneficiarios finales.
- Cofinanciación de proyectos apropiados, incluidos los reembolsos.
- Apoyo a la asistencia técnica y a los estudios preparatorios para la elaboración de las acciones.

La intervención financiera del BEI y de los demás instrumentos financieros existentes, ateniéndose cada uno de ellos a las disposiciones específicas que los rigen, adoptará una de las siguientes formas:

- Préstamos u otras formas de cofinanciación de determinadas inversiones.
- Préstamos globales.
- Cofinanciación de la asistencia técnica o de estudios preparatorios para la elaboración de las acciones.
- Garantías.

La participación comunitaria combinará de forma apropiada las intervenciones en forma de subvenciones y préstamos indicados, con el fin de aprovechar al máximo el efecto impulsor de los recursos presupuestarios empleados.

Según el objetivo perseguido la intervención de los respectivos Fondos se canalizará en las siguientes acciones:

- Planes de desarrollo regional.

Presentados a la Comisión por los Estados miembros, incluirán:

* La descripción de las principales líneas de actuación seleccionadas para el desarrollo regional y de las acciones correspondientes.

* Indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos estructurales del BEI y de los otros instrumentos financieros, prevista para la realización de los planes.

Y, en particular, las siguientes especificaciones:

* Un análisis de la situación socioeconómica de la región, con especial referencia a sus perspectivas demográficas.

* Una descripción de la estrategia de desarrollo proyectada por el Estado miembro, con indicación de los recursos financieros nacionales y regionales previstos.

* Una indicación de las prioridades de acción del Estado miembro y de las medidas de desarrollo regional para las que piensa solicitar una participación financiera de la Comunidad, junto con una estimación de las cantidades que va a solicitar para las diferentes formas de intervención comunitaria.

* Una indicación de las autoridades nacionales, regionales, locales o de otro ámbi-

to, responsables de la aplicación de las medidas.

Estos planes tendrán, por regla general, una duración de cinco años y podrán actualizarse anualmente.

Las características del régimen de ayudas que contenga responderán a los siguientes aspectos:

- El porcentaje de las ayudas, habida cuenta de la situación socioeconómica de las regiones interesadas y de las desventajas de localización que se deriven para las empresas.
- La diversificación de las modalidades y formas de las ayudas para que respondan a las necesidades de los beneficiarios.
- La prioridad para las pequeñas y medianas empresas y fomento de los servicios que se les prestan, como asesoramiento en gestión y estudios de mercado.

Las solicitudes de ayudas del FEDER para grandes proyectos deberán incluir además los datos siguientes:

1. Para infraestructuras.

- Índice de utilización previsible y repercusión sobre el empleo.
- Consecuencias de la intervención comunitaria sobre la realización del proyecto.
- Análisis del coste y de las ventajas socioeconómicas del proyecto.
- Efectos previsibles sobre el desarrollo

de la región interesada.

2. Para inversiones en empresas.

- Perspectivas económicas en el sector - interesado.

- Análisis de la rentabilidad previsible del proyecto.

- Planes de reconversión regional y social.

Los Estados miembros interesados presentarán a la Comisión sus planes de reconversión regional y social, incluyendo:

* La descripción de las principales líneas de actuación seleccionadas para la reconversión de las zonas en cuestión y de las acciones correspondientes.

* Indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos estructurales del BEI y de los otros instrumentos financieros previstas para la realización de los planes.

Y, en concreto:

* Una descripción de la estrategia de reconversión proyectada por el Estado miembro, con indicación de los recursos financieros nacionales o regionales previstos.

* Una indicación de las prioridades de acción del Estado miembro y de las medidas de reconversión regional para las que piensa solicitar una participación financiera de la Comunidad, junto con una estimación

de las cantidades que va a solicitar para las diferentes formas de intervención comunitaria.

* Indicaciones suficientes para poder emitir un juicio sobre el contexto económico regional global.

* Una indicación de las autoridades nacionales, regionales, locales o de otro ámbito, responsables de la aplicación de las medidas.

Estos planes tendrán, por regla general, una duración de tres años y podrán actualizarse anualmente.

- Planes para combatir el paro y favorecer la inserción profesional.

Los Estados miembros interesados presentarán a la Comisión planes que contengan medidas para combatir el paro de larga duración y para la inserción profesional de los jóvenes, para los cuales se solicite ayuda comunitaria. Dichos planes incluirán:

* Información sobre la política de empleo y de mercado de trabajo desarrollada a nivel nacional.

* Una indicación de las acciones prioritarias para las que se solicita ayuda comunitaria, previstas en principio para un período plurianual determinado, en favor de los colectivos citados y que deberán ser coherentes con las orientaciones generales definidas por la Comisión.

* Indicaciones sobre la utilización de las contribuciones del FSE combinadas, en su -



caso, con intervenciones del BEI y de los otros instrumentos financieros comunitarios existentes.

En particular, se hará constar expresamente:

* Los desequilibrios existentes entre la demanda y la oferta de empleo.

* La naturaleza y características de las ofertas de empleo no cubiertas.

* Los círculos profesionales existentes en el mercado de trabajo.

* Un inventario de las actividades programadas o en curso de realización en materia de formación y empleo.

* El número de beneficiarios, clasificados por categoría y tipo de actividad.

* La magnitud del esfuerzo financiero de los poderes públicos a todos los niveles.

- Planes de desarrollo de zonas rurales.

Los Estados miembros interesados presentarán a la Comisión sus planes de desarrollo de zonas rurales, que incluirán, en especial:

* La descripción de los principales ejes de desarrollo de las zonas rurales y de las acciones correspondientes.

* Indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los distintos Fondos estructurales, del BEI y de los otros instrumentos financieros.

* La articulación, si procede, con las - consecuencias de la reforma de la política agrícola común.

Al elaborar los distintos planes, las autoridades competentes de los Estados miembros velarán porque los planes centrados en un mismo objetivo en un Estado y aquéllos que - cubran una misma zona geográfica en virtud de varios objetivos sean coherentes.

Como hemos señalado, la Comisión facilitará las estructuras comunitarias de apoyo para coordinar las acciones - emprendidas y, en particular, aquéllas realizadas en el marco de los programas operativos integrados.

VI.1. CONCENTRACION Y MODULACION DE LAS ACCIONES.

Las autoridades comunitarias han considerado necesaria la concentración de las acciones emprendidas en favor de las regiones menos desarrolladas. Así, los recursos presupuestarios se destinarán fundamentalmente a cubrir el objetivo nº 1. En este sentido, la contribución de los Fondos estructurales en las regiones afectadas por el mismo se duplicará - en términos reales en 1992.

El FEDER podrá dedicar al mismo, aproximadamente, el 80% de sus créditos.

Con el objeto de facilitar la programación de las intervenciones en las zonas en cuestión, la Comisión establecerá para un periodo de cinco años, y a título indicativo, el reparto por Estados miembros del 85% de los créditos de compromiso del FEDER.

Este reparto se basará en los criterios socioeconómicos que determinen la elegibilidad de las regiones y las zonas a efectos de la intervención del Fondo, garantizando, al mismo tiempo, que el objetivo de duplicar los créditos destinados a las regiones designadas se traduzca en un crecimiento sustancial de la intervención en dichas regiones y, en particular, - en las menos prósperas.

Los porcentajes de participación comunitaria en la financiación de las acciones se modularán en función de las siguientes consideraciones:

- La gravedad de los problemas específicos, en particular, regionales o sociales, a los que se dirigen las acciones.
- La capacidad financiera del Estado miembro de que se trate, teniendo especialmente en cuenta la prosperidad relativa de dicho Estado.
- El interés particular que revistan las acciones desde el punto de vista comunitario.
- El interés particular que revistan las acciones desde el punto de vista regional.
- Las características propias de los tipos de acciones contempladas.

Dicha participación se calculará en relación con los costes totales elegibles o en relación con el total de gastos públicos o asimilables elegibles (nacionales, regionales o locales y comunitarios) de cada intervención (programa operativo, régimen de ayudas, subvención global, proyecto, asistencia técnica o estudio).

Los porcentajes de participación comunitaria con cargo a los Fondos estructurales para los distintos objetivos estarán sometidos a los siguientes límites:

- Un máximo del 75% del coste total y, como norma general, un mínimo del 50% de gasto público, para las medidas aplicadas en regiones que puedan beneficiarse de una intervención realizada en virtud del objetivo nº 1. Los porcentajes mínimos fijados no se aplicarán a las inversiones que generen ingre

sos, modulándose según la importancia del margen bruto de autofinanciación que los ingresos esperados permitan liberar.

Como norma general se establecerá un porcentaje del 65% en estas regiones. En cualquier caso, en el contexto del esfuerzo de desarrollo de las regiones afectadas, la participación de los Fondos en favor de las inversiones en empresas no podrá superar el 50% del coste total.

- Un máximo del 50% del coste total y, como norma general, un mínimo del 25% de gasto público para las medidas aplicadas a las demás regiones. Se ha diferenciado entre las zonas del objetivo nº 2, asignándoles un porcentaje del 50% y los demás casos, con un 40%. también limita la participación en inversiones en empresas de estas zonas al 30% del coste total.

- La financiación de la Comunidad para los estudios preparatorios y las medidas de asistencia técnica que se emprendan por iniciativa de la Comisión podrá, en casos excepcionales, alcanzar el 100% del coste total.

La Comisión podrá diferenciar los porcentajes de participación a favor de medidas individuales dentro de los programas operativos, regímenes de ayuda o subvenciones globales.

VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACION.

Para garantizar la realización efectiva de los compromisos adoptados se llevará a cabo un seguimiento de la acción comunitaria en el marco de los objetivos definidos en los artículos 130 A y 130 C del Tratado de Roma. Dicho seguimiento permitirá, en caso necesario, reorientar la acción correspondiente atendiendo a las necesidades que surjan durante la ejecución.

En el contexto de cooperación entre todos los organismos interesados, la Comisión y los Estados miembros garantizarán un seguimiento eficaz de la utilización de la ayuda - de los Fondos, a escala de las estructuras comunitarias de apoyo y de las acciones específicas. Este seguimiento se realizará mediante informes elaborados con arreglo a procedimientos aprobados de común acuerdo, controles por sondeo y comités - creados al efecto.

Dicho seguimiento se realizará a través de indicadores físicos y financieros referentes al carácter específico - de la acción de que se trate, a sus objetivos y a la forma de intervención, así como a la situación estructural y macroeconómica de los países en los que deba aplicarse la ayuda.

En relación con cada acción plurianual, el organismo responsable enviará a la Comisión, dentro de los seis meses siguientes al final de cada año completo de ejecución, informes sobre los avances realizados. También se enviará a la Comisión un informe final dentro de los seis meses siguientes a la realización de la acción.

Respecto a cada acción que tenga una duración inferior a dos años, el organismo responsable presentará un informe a la Comisión dentro de los seis meses siguientes a su realización. La propia Comisión determinará la forma y el contenido de los informes.

La Comisión adaptará, si fuera necesario, el volumen o las condiciones de concesión de ayudas financieras que se hayan aprobado inicialmente, así como el calendario de pagos previsto, en función de los procedimientos y los informes de seguimiento descritos.

Para valorar la eficacia de las intervenciones estructurales, la acción comunitaria será objeto de una evaluación ex ante y ex post, destinada a calibrar su impacto con respecto a los objetivos previstos y a analizar su incidencia sobre los problemas estructurales específicos.

En el marco de la cooperación, las autoridades competentes de los Estados miembros colaborarán, en su caso, para que la evaluación pueda realizarse de la manera más eficaz. En este contexto, se utilizarán en ella los distintos elementos que pueda ofrecer el sistema de seguimiento para valorar el efecto socioeconómico de las acciones.

La evaluación previa y posterior de las intervenciones estructurales comunitarias valorará la eficacia de las mismas a tres niveles:

- Su efecto global sobre la cohesión económica y social de la Comunidad. La evaluación, en este punto, se referirá en particular a los efectos y la eficacia macroeconómica, habida cuenta del contexto socioeconómico general en el que se realicen las acciones, así como de su complementariedad con las políticas nacionales.
- El efecto de la acción emprendida en cada una de las estructuras comunitarias de apoyo, incluidos, de una parte, sus efectos macroeconómicos sobre la economía de las regiones y zonas afectadas, y, de otra, su contribución a la realización de los objetivos específicos, en particular, los ejes prioritarios de desarrollo.
- El efecto de las intervenciones operativas. La evaluación se referirá, en este ámbito, a los efectos de las intervenciones desde una perspectiva microeconómica.

Al establecer las estructuras comunitarias de apoyo y en la instrucción de las solicitudes de ayuda individuales - la Comisión tendrá en cuenta, como factor determinante, los resultados de las evaluaciones efectuadas.

Con el objeto de apoyar y coordinar las acciones estructurales se constituyen una serie de Comités consultivos: -

el Comité de Desarrollo y Reconversión Regionales, el Comité previsto en el artículo 124 del Tratado, relativo a las orientaciones para la intervención en virtud de los objetivos 3 y 4 y el Comité de Estructuras Agrícolas y Desarrollo Rural.

La Comisión presentará anualmente al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social los informes pertinentes que incluirán necesariamente:

- Un balance del esfuerzo global desplegado por los Fondos, el BEI y los demás instrumentos financieros para la realización de los objetivos prioritarios - marcados.

- Un balance de las actividades de cada uno de los Fondos y de la utilización de los recursos presupuestarios correspondientes, así como del empleo de los demás instrumentos financieros que sean competencia de la Comisión.

VIII. A MODODE CONCLUSIONES.

La modificación normativa de los Fondos estructurales para adaptar su funcionamiento a los objetivos marcados en el Acta Unica proporciona la integración de los mismos para una acción concertada.

La consecución del mercado interior europeo a la vez que una meta lógicamente deseada, por las posibilidades de desarrollo que puede generar y el potencial de recursos que libera (2), presenta un riesgo evidente de que el desarrollo generado no se distribuya homogéneamente en el espacio comunitario y afecte por igual a los distintos colectivos y agentes sociales.

Los desequilibrios regionales existentes, puestos de manifiesto a través de distintos indicadores (3), muestran el mantenimiento, cuando no la agravación, de las disparidades -

entre las regiones comunitarias.

Si la crisis económica aportó un grado importante - de divergencia en las economías occidentales, afectando con - más intensidad a sectores industriales localizados geográficamente en determinadas zonas, la recuperación económica experimentada en los últimos ejercicios con la expansión de las tasas de crecimiento económico, unido al proceso de ampliación a una Comunidad de 12 miembros con la adhesión de dos economías más débiles, aunque con tasas de crecimiento importantes, y a la eliminación de barreras internas, tampoco parece apuntar hacia una convergencia de las economías regionales.

La dispar evolución de los costes salariales, la escasa dotación de infraestructuras básicas en determinadas regiones y la tendencia de la evolución de la oferta de mano de obra en los próximos años (4) no permite ser excesivamente optimistas sobre la fuerza de los factores convergentes del desarrollo.

El fortalecimiento de la cohesión económica y social en este terreno precisa de un diseño adecuado de las medidas a adoptar, su correcta articulación y los medios necesarios para llevarla a cabo.

La coordinación de sus principales instrumentos, los Fondos estructurales, supone un elemento imprescindible a la hora de potenciar los efectos de las acciones emprendidas. En este sentido, la articulación de un marco comunitario de actuación a través de las estructuras comunitarias de apoyo y, fundamentalmente, de los programas operativos integrados, constituye un paso adelante.

También, junto con la participación creciente del ámbito comunitario en el diseño de una política de desarrollo regional de dimensiones europeas, el mayor grado de protagonismo otorgado a las autoridades regionales de los Estados miembros constituye una vía muy apropiada para solucionar la problemática regional. La participación más activa de los distintos nive

les de gobierno en la concepción, aprobación, gestión, seguimiento, control y evaluación de las acciones estructurales es un paso adelante en la racionalización y eficacia de su actuación.

La canalización adecuada y la coordinación de estos niveles en la gestión, tramitación y toma de decisiones es imprescindible en el éxito de las políticas estructurales, al igual que la definición coherente de sus objetivos y contar con los recursos adecuados. Unos métodos de tramitación y control claros y efectivos, agilizando los procedimientos y huyendo de la lentitud burocrática que paraliza o retarda las acciones eficaces constituye un reto permanente para la administración de los Fondos.

Por último, los recursos destinados a los Fondos estructurales condicionan los resultados de su articulación. El compromiso alcanzado para su duplicación en 1993 no representa un esfuerzo suficiente dada la magnitud del problema planteado. Por ello, la concentración de su acción en determinadas regiones es fundamental para hacer patente sus efectos sobre las zonas más desfavorecidas. No obstante, al ser los Fondos estructurales uno de los mecanismos de retorno de las aportaciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario, las presiones de los mismos para participar de su distribución pueden desvirtuar los objetivos originarios de favorecer a las regiones y a los colectivos que presentan un mayor grado de retraso y una problemática más acentuada.

En definitiva, la nueva normativa de los Fondos estructurales favorece el progresivo fortalecimiento y coherencia de la política estructural compensatoria de la Comunidad, si bien habrá que tener en consideración los efectos del resto de las políticas adoptadas sobre las regiones comunitarias para valorar la acción conjunta de la C.E.E. sobre la cohesión económica y social.

NOTAS

- (1) * Reglamento (C.E.E.) nº 2052/88 del Consejo de 24 de junio de 1988 (D.O.C.E. nº L 185 de 15-7-88) relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes.

* Propuesta de Reglamento (C.E.E.) del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) nº 2052/88, en lo concerniente, de una parte, a la coordinación entre sí de las intervenciones de los Fondos estructurales y, de otra parte, de éstas con las del Banco Europeo de Inversiones y con las de los demás instrumentos financieros existentes (D.O.C.E. nº C 256 de 3-10-88).

* Propuesta de Reglamento (C.E.E.) del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) nº 2052/88 en lo relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (D.O.C.E. nº C 256 de 3-10-88).

* Propuesta de Reglamento (C.E.E.) del Consejo por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) nº 2052/88 en lo relativo al Fondo Social Europeo (D.O.C.E. nº C 256 de 3-10-88).

* Propuesta de Reglamento (C.E.E.) del Consejo por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (C.E.E.) nº 2052/88 en lo relativo al FEOGA, Sección Orientación (D.O.C.E. nº C 256 de 3-10-88).

- (2) Vid. COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Un gran mercado sin fronteras Luxemburgo, 1987 o el Informe Cecchini sobre el impacto del mercado interior, Bruselas, 1988 resumido en "El gran mercado europeo: un lugar común para la economía y el empleo" Documentos Europeos nº 14, 1988.

- (3) Vid. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad Bruselas, 1987.



5307406491

- (4) Vid. a este respecto LANDABURU, Eneko "La política regional de la Comunidad" Papeles de Economía nº 35, 1988, - KOWALSKI, Leo "Tendencias básicas de las disparidades regionales en la Comunidad Europea" Papeles de Economía nº 34, - 1988 y UTRILLA, Alfonso "Los Fondos estructurales y las políticas compensatorias del mercado interior europeo" Esic-Market nº 60, 1988.