

Las ayudas de la Unión Europea a las regiones más desfavorecidas

Rafael Bermúdez Miranda, Alfonso Escudero Pando,
Miguel Ángel Martínez Machuca
Dirección: Jesús Jordano Fraga

Unión europea: desarrollo de países y regiones.

1. Introducción:

La Unión Europea es consciente de que todas las regiones que la integran no están al mismo nivel económico-social. Por eso viene promoviendo ayudas de diverso tipo, entre las que destacan los créditos de desarrollo regional.

Las regiones o zonas beneficiarias de estos créditos son las siguientes:

- 1^a) Las regiones menos desarrolladas (regiones del objetivo n° 1).
- 2^a) La regiones afectadas por la decadencia industrial (objetivo n° 2).
- 3^a) Zonas rurales (objetivo n° 5b).
- 4^a) Zonas menos pobladas (objetivo n° 6).

Nuestro país participa en el objetivo n° 1, con sus comunidades menos desarrolladas: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia. Se destinará a España un 28% del total de ecus disponibles para este objetivo en el periodo 1994-1999; en tanto que Francia se llevará un 2%, Portugal un 15% o Bélgica un 1%, por aportar otros datos de referencia. El producto interior bruto de las regiones de este objetivo debe ser inferior o cercano al 75% de la media comunitaria, para tener derecho a la ayuda.

Respecto al objetivo n° 2, España participa en un 15'25% en los algo más de siete mil cuatrocientos millones de ecus (el ecus está actualmente a unas 159 pesetas) destinados a paliar la decadencia industrial en la Unión Europea en el periodo 1994-1999. Los criterios exigidos para la participación en este objetivo se sintetizan en tener la tasa media de desempleo y la de empleo industrial por encima de la media comunitaria y que se haya producido una caída del empleo industrial en los últimos cinco años.

También nuestro país se beneficia del objetivo n° 5b, como zona rural, al cumplir al menos dos de los tres criterios que se establecen: alto porcentaje de empleo rural en el empleo total, bajo nivel de renta agraria y baja densidad de población. En esta ocasión el porcentaje en el presupuesto previsto es menor, un 9'68%, en tanto que Francia se lleva el máximo con un 32'61% y Luxemburgo el mínimo con un 0'09%.

Por último se ha creado un nuevo objetivo, el n° 6, para solucionar el problema específico que plantean las regiones muy poco pobladas de los nuevos miembros de la Unión, con menos de 8 habitantes por km². Se cubre el 17 % de la población finlandesa que vive en Laponia y zonas colindantes con Rusia, y el 5% de la de Suecia. España no participa en este último objetivo.

2. Intervenciones de la unión europea. Prioridades:

Cinco son los ámbitos que la Unión considera de mayor importancia a la hora de intervenir: inversiones productivas, infraestructuras y equipos de interés público, medidas de desarrollo del potencial endógeno, formación profesional y desarrollo rural (silvicultura y acuicultura). De manera que los países que pertenezcan a los objetivos mencionados gozarán de prioridad si solicitan ayudas para estos campos.

a) Inversiones productivas:

Son financiadas por los fondos FEDER y FEOGA. Los requisitos que han de cumplir las regiones que deseen obtener financiación del FEDER son:

1. Proponer inversiones destinadas a la industria, artesanía o servicios no comerciales, incluida la hostelería.
2. Dar prioridad a la creación de nuevos empleos y fomentar el mantenimiento duradero de los existentes.

Las ayudas otorgadas por el FEDER tienen carácter de cofinanciación: colaboran con las ayudas concedidas por las autoridades nacionales, que luego las repartirán entre las empresas del país. Estas empresas tienen por interlocutor a las autoridades del país, no al FEDER.

Estas ayudas pueden adoptar diversas formas: ayuda directa a una inversión en una zona en la que no exista ningún régimen público regional o nacional de ayudas a la inversión, ayuda a proyectos de inversión privados en sectores particulares, equipos que introduzcan en las PYME las nuevas tecnologías, etc.

Por su parte, el FEOGA financia inversiones productivas en el sector agroalimentario y forestal.

b) Infraestructuras y equipos de interés público:

Estas subvenciones son concedidas por el FEDER y el FEOGA, en el caso de proyectos de interés agrario y forestal y por el IFOP. También el BEI concede préstamos.

Las prioridades en este ámbito de las infraestructuras son, por citar algunas: las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, proyectos de integración regional (carreteras de acceso, puentes, aeropuertos, telecomunicaciones), infraestructuras de educación y sanidad (sólo regiones del objetivo nº 1), proyectos que favorezcan la implantación y desarrollo de empresas, etc.

De entrada, quedan excluidas las infraestructuras deportivas y de ocio de carácter social o cultural, salvo si forman parte de medidas de promoción turística.

Únicamente se pueden beneficiar de las ayudas del FEDER las inversiones necesarias y no las adquisiciones de terreno. Por último, es importante respetar los procedimientos comunitarios en materia de contratos públicos, ya que su incumplimiento podría traducirse en la anulación y reembolso de la ayuda.

c) Medidas de desarrollo del potencial endógeno:

Se trata de medidas de acompañamiento del desarrollo de las empresas. Se dirigen principalmente a las pequeñas y medianas empresas y se canalizan con frecuencia a través de un organismo de desarrollo local (agencia de desarrollo, cámara de comercio). De este modo, el órgano enlace trata directamente con la Unión Europea y gestiona la línea de crédito que se le haya concedido en función de las urgencias y necesidades con que se encuentre y según los criterios que estipule el contrato que le vincule con la Unión.

Estas medidas pueden adoptar muy diversas formas, como por ejemplo: servicios de ayuda para la creación de empresas, reestructuración y modernización del sector comercial, funcionamiento de parques tecnológicos, fondos de ayuda a la innovación... etc.

d) Formación profesional:

Es en este caso el Fondo Social Europeo (FSE) el que concede las ayudas, que se dirigen básicamente a la contratación y a promocionar medidas de formación profesional.

Los beneficiarios de estas ayudas son: personas desempleadas o con riesgo de serlo a raíz principalmente de reestructuraciones industriales, empleados de pequeñas y medianas empresas.

Sólo en las regiones prioritarias del objetivo nº 1 puede intervenir el FSE a favor de jóvenes aprendices o alumnos de enseñanza profesional, así como de programas de contratación para proyectos de interés colectivo de desempleados de larga duración mayores de 25 años.

Entre las sentencias del Tribunal de las Comunidades que hemos consultado para la realización de este trabajo destaca una de 6 de diciembre de 1994, Asunto T-450/93 (Lisrestal-Organizaçao Gestao de Restaurantes Colectivos, Lda., y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas). En ella, se subraya el derecho de defensa que tienen las empresas afectadas por la reducción de una ayuda del FSE. La reducción de la ayuda a la financiación de acciones de formación profesional se debe al mal uso que de la misma hacen las empresas. Aunque es verdad que "el Estado miembro interesado (en este caso Portugal) sea el único interlocutor del Fondo y destinatario de una posible decisión de reducción, esto no excluye, en efecto, que se establezca un vínculo directo entre la Comisión y el beneficiario, quien soporta directamente las consecuencias económicas de la reducción, puesto que es responsable con carácter principal de la devolución de las cantidades indebidamente abonadas". Y se insiste en este punto cuando se dice que "una decisión de reducción vulnera el derecho de defensa del beneficiario cuando ha sido adoptada sin que se haya dado traslado a éste de los informes de la investigación de la Comisión sobre las condiciones de realización de las acciones de formación... ni se le haya informado de los cargos formulados en su contra por la Comisión, y sin que dicho beneficiario haya sido oído por ésta antes de adoptar la decisión...".

e) Desarrollo rural. Silvicultura y acuicultura:

Es el FEOGA el organismo interventor en las zonas de los objetivos nº 1 y 5b. Entre las actividades financiadas, cabe citar: la reconversión, diversificación, reorientación y reajuste del potencial de producción agrícola; renovación y desarrollo de pueblos y protección del medio ambiente y reconstitución de paisajes.

3. Tramitación de proyectos:

Todas estas medidas vistas tienen un procedimiento de concesión. Las intervenciones de la Unión Europea en favor del desarrollo regional no dan lugar a presentaciones individuales de expedientes ante las instancias europeas, puesto que los proyectos deben incluirse obligatoriamente en los planes elaborados por las autoridades nacionales en asociación con las regionales y los interlocutores sociales.

Resumimos a continuación las fases de este procedimiento:

- 1) Delimitación de zonas elegibles: La Unión Europea y el Estado miembro negocian para la determinación.
- 2) Elaboración de planes por el Estado miembro en colaboración con las autoridades locales y regionales, las organizaciones económicas y sus interlocutores sociales (por objetivo y región).
- 3) Negociación con la comisión de los documentos de programación.
- 4) Lanzamiento de medidas con la creación de un comité de seguimiento regional.

5) Decisión de compromiso de la Unión Europea en respuesta a una solicitud admisible de financiación procedente de un Estado miembro.

6) Pago.

7) Evaluación obligatoria y encomendada al Estado miembro beneficiario.

4. Fondo de cohesión:

El Fondo de Cohesión de la Unión Europea fue creado por el Tratado de Maastricht para ayudar al desarrollo de los países más pobres de la Comunidad, es decir, los países cuyo producto nacional bruto por habitante sea inferior al 90% de la media comunitaria. Estos países son: Grecia, España, Irlanda y Portugal.

El Fondo entró en vigor el 1 de abril de 1993 antes de que los Doce ratificaran el Tratado. En mayo de 1994 lo hizo de forma definitiva.

Su dotación es de 15 millones de ecus. Su función es acelerar la nivelación económica de los países menos desarrollados de la Unión ante la perspectiva de la unión económica y monetaria. El Fondo concede subvenciones para realizar proyectos en el ámbito del medio ambiente y de las grandes infraestructuras de transporte.

España es el país que más participa en estos fondos: del 52% al 58% del total.

5. Los Centros europeos de empresa e innovación (CEEI):

La Comisión Europea interviene en las regiones prioritarias (regiones menos desarrolladas, en proceso de reconversión industrial, agrícolas en crisis) para facilitar la creación de los llamados centros europeos de empresa e innovación dirigidos, entre otras muchas funciones, a detectar a los potenciales creadores de empresas de una región.

Estos centros deben reunir una serie de características: apoyarse en una cuenca de empleo suficiente; estar destinados a proyectos tecnológicos e industriales; ser el resultado de una iniciativa local aglutinadora de colectividades locales, fuerzas económicas, empresas, universidades, etc.; y permitir la conexión e intercambio de información con otros centros europeos equivalentes.

6. Cooperación interregional y ordenación del territorio (artículo 10 del Reglamento del FEDER):

El FEDER destinó, entre 1989 y 1993, en todo el territorio comunitario 326,5 millones de ecus a proyectos y estudios piloto de desarrollo regional.

La cuantía prevista para el periodo 1994-1999 es de 400 millones de ecus y los programas se orientan en siguientes direcciones:

a) Cooperación interregional: intercambios de experiencia en materia de técnicas de desarrollo local, medio ambiente, investigación y desarrollo y uso de recursos energéticos. Participan países de la Europa central y oriental y de la antigua Unión Soviética.

b) Ordenación del territorio.

c) Medidas innovadoras en el ámbito económico regional.

d) Proyectos piloto de política urbana.

7. Asistencia técnica y proyectos de demostración:

Se trata de financiar una serie de medidas específicas: formación de gestores de proyectos, estudios de viabilidad de proyectos susceptibles de ser propuestos para los marcos

comunitarios de apoyo, visitas de trabajo a agentes de otros Estados miembros que hayan solucionado problemas con los que se enfrentan los promotores, asistencia técnica, etc...

Los importes comprometidos en estas medidas varían del 0'5% (FEDER) al 1% (FSE, FEOGA) o al 2% de la dotación anual.

FEDER

El FEDER constituye el principal instrumento financiero de la Comunidad destinado a alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social de la Unión europea.

En cuanto a sus objetivos, decir que son éstos:

- *Ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- *Reconversión económica y social de las zonas industriales en declive.
- *Diversificación de las zonas rurales vulnerables.
- *Desarrollo de las regiones árticas escasamente pobladas.

Además de dichas intervenciones el FEDER financia medidas de menor envergadura, se trata de los estudios y proyectos contemplados en el artículo 10 del Reglamento.

El presupuesto previsto para el período 1995-1999 es de 400 millones de ECUS. Las ayudas se estructurarán en torno a cuatro medidas:

- Cooperación interregional y extracomunitaria.
- Innovación para el desarrollo económico regional y local.
- Ordenación del territorio.
- Política urbana.

Con el fin de asegurar que los Estados miembros estén informados se entregarán al Comité para el desarrollo y la reconversión de las regiones un informe anual referente a la puesta en marcha y a los resultados de los diferentes programas. En esta ocasión podrá tener lugar un intercambio de opiniones.

La filosofía que respalda el uso del artículo 10 del FEDER se define como una contribución a la evolución innovadora necesaria de las políticas regionales clásicas, tanto nacionales como comunitarias, mediante el intercambio y la cooperación.

Medidas de cooperación interregional e innovación económica regional

Este es el objetivo del art. 10 del FEDER: proyectos pilotos descentralizados para fomentar la cooperación y la innovación.

La política regional supone la participación de las entidades regionales y locales. Ello implica el aprendizaje de un conocimiento mutuo y el intercambio de experiencias. Dichas medidas deben contribuir a la aparición de métodos de desarrollo económico regional que permitan a los agentes locales asumir sus responsabilidades en el sistema de la cooperación.

Las ayudas deben permitir una mayor percepción de la construcción europea ante los ciudadanos.

En cuanto al contexto actual y futuros retos, hay que decir que la demanda de cooperación se ha visto fortalecida por:

*La demanda de cooperación de las regiones de las entidades locales y de los agentes económicos ha aumentado para poder responder a la necesidad de intercambio de experiencias.

*Los cambios geográficos al este de la UE dan nuevo impulso al llamamiento a la cooperación interregional.

El futuro desafío de la cooperación interregional se halla en el fortalecimiento de la cooperación mixta de las autoridades públicas regionales y las entidades locales con los agentes económicos y sociales. Se trata de una cooperación vertical en la que dentro del contexto de la subsidiariedad, se procurará encontrar una mayor sensibilidad de los Estados. Pero también se trata de una cooperación horizontal en el sentido de que sería conveniente conseguir una mayor participación de los agentes socioeconómicos para responder a los desafíos de ésta.

Métodos

1. Legibilidad: El método se fundamenta en el establecimiento de un instrumento unificado: el programa comunitario de cooperación interregional y de innovación económica regional con un presupuesto de 400 millones de ECUS.

Un comité de coordinación único se encargará de dicho programa.

El programa se centrará en un procedimiento único de gestión basado esencialmente en la técnica de la convocatoria de propuestas. Constará de tres partes:

- medidas innovadoras
- medidas de cooperación interregional interna.
- medidas de cooperación interregional externa.

Cada parte del programa dará lugar a la celebración de un acuerdo de gestión con un organismo técnico que será directamente responsable ante la Comisión.

2. Eficacia: El reajuste de las medidas impone una selección de las áreas de intervención.

En cuanto a la cooperación interregional se fijan tres ámbitos:

—en el marco de las políticas regionales:

*transferencia de conocimientos técnicos existentes entre agentes.

*establecimiento de medios comunes destinados al aprovechamiento de características complementarias entre agentes.

—en el marco de las demás políticas comunitarias:

*mejora del acceso de los agentes a ciertas políticas que se consideran esenciales para reducir las diferencias regionales.

Al final de dicha fase se podrán proponer ajustes en función de: trabajos de evaluación, necesidades manifestadas por los agentes, experiencias de la parte medidas innovadoras entre cuyas finalidades figura la de enriquecer proyectos de cooperación.

En cuanto a las medidas innovadoras se prevén dos ámbitos:

—puesta en práctica de elementos del Libro en Blanco.

—aprovechamiento de la cultura y del patrimonio europeos.

El fomento de la cooperación implicará que se otorgue una preferencia a los proyectos que asocien los sectores público y privado. La eficacia de la difusión de los conocimientos técnicos requiere un método exigente de cooperación intra e interregional. Finalmente, la amplitud y la duración de los proyectos estarán sujetas a unas condiciones para lograr una armonización:

—Las medidas no deberán sobrepasar un período de dos años.

—La cofinanciación deberá ser de entre 1 y 3 millones de ecus por proyecto por un período de dos a tres años.

—En cuanto a la cooperación interregional externa se aplicarán las mismas condiciones incluyendo una cofinanciación de entre 0.3 y 1 millones de ecus.

Organización práctica

La realización de los objetivos estableciendo un sistema apto para garantizar tres niveles de competencia:

- La implicación incrementada de los Estados miembros.
- La participación activa de las autoridades regionales y locales y los agentes económicos en la elaboración del programa.
- Una gestión rigurosa de los proyectos así como de su seguimiento por parte de organismos profesionales elegidos según su competencia.

El dispositivo previsto para ayudar a la comisión en la aplicación del programa está estructurado del siguiente modo:

1. El Comité Consultivo para el desarrollo y la Reconversión de las Regiones por el art. 27 del Reglamento 4253/88, llegará a ser el ámbito para informar a los Estados sobre el seguimiento de las medidas realizadas en concepto del art. 10 y vincularlos en esas gestiones.

2. Las relaciones interinstitucionales serán objeto de un esfuerzo especial en materia de información.

3. Organismos gestores. La gestión y el seguimiento se encargarán a tres organismos que serán responsables ante la Comisión. La designación se efectuará mediante licitaciones a comienzos del período de manera que se garantice la mayor transparencia.

En el momento de la selección se dará preferencia a organismos en los que participe una entidad territorial.

4. El Comité de Coordinación deberá la sinergia entre las tres partes del programa y estudiar los problemas de su aplicación. Además, deberá proporcionar las siguientes prestaciones:

a) compilación y difusión de la información relativa al conjunto de las medidas en favor de la cooperación.

b) creación de un banco de datos.

c) elaboración de un informe de síntesis sobre la cooperación interregional que contenga propuestas de recomendación.

5. Grupo de técnicos que ayudarán a la comisión en lo siguiente:

* selección de los proyectos.

* elaboración de un informe sobre las prácticas de la cooperación interregional destinado a los diferentes comités y cuyo objeto es la actualización del banco de datos común.

* realización de visitas de asistencia técnica y de evaluación de los proyectos.

Conclusiones:

Nos parece oportuno cerrar este trabajo con nuestras conclusiones personales a la vista de lo estudiado y analizado.

Nos ha llamado la atención la abundante información que hay sobre este tema de las ayudas a las regiones más desfavorecidas, en contraste con la escasa jurisprudencia emitida por el Tribunal de las Comunidades Europeas al respecto. Esto nos ha hecho plantearnos la posible falta de discusión entre los distintos países sobre el verdadero fin que persiguen estas ayudas, que es el de procurar un reequilibrio a muy variados sectores, ya sea agrícola, industrial, ganadero, relativo a la silvicultura...y a muy distintos niveles: regional, provincial, municipal y local.

También hemos comprobado que el número de ayudas que la Unión Europea concede es elevado, y que los instrumentos de que dispone para la aplicación de estas ayudas es proporcional.

Somos conscientes de que estas ayudas no tienen una eficacia tan inmediata como sería deseable. Todavía es pronto para *conocer los efectos* de las ayudas proyectadas para el periodo de tiempo que hemos analizado, que comprende las previstas desde 1994 hasta 1999. Pero sabemos que los criterios en que se han basado estas ayudas sí han partido de la eficacia que tuvieron las de otros periodos anteriores por lo que concluimos que, poco a poco, y con una transcendencia moderada, los logros serán mayores.

Bibliografía:

- Ayudas y préstamos de la Unión Europea. Guía de la financiación comunitarias.* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1996.
- Objetivo 1º: desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.* Documento del marco comunitario de apoyo correspondiente al periodo 94-99.
- Internet: Europa. eu. int/ welcome.html.