

**INFORME SOBRE EL PLAN DE RECONVERSIÓN
REGIONAL Y SOCIAL (2º FASE 1997-1999), PARA LAS REGIONES
INCLUIDAS EN EL OBJETIVO N°2**

Aprobado en la sesión del Pleno Ordinario del 23 de octubre de 1996

Entre las funciones que la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social atribuye al mismo, se encuentra la elaboración por propia iniciativa de estudios e informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales, se relacionen con las siguientes materias: economía, fiscalidad, relaciones laborales, empleo y seguridad social, asuntos sociales, agricultura y pesca, educación y cultura, salud y consumo, medio ambiente, transporte y comunicaciones, industria y energía, vivienda, desarrollo regional, mercado único europeo y cooperación para el desarrollo.

En el ámbito de esas funciones, el Pleno del Consejo Económico y Social en su sesión ordinaria celebrada el 23 de octubre de 1996 aprobó el siguiente

INFORME SOBRE EL PLAN DE RECONVERSIÓN REGIONAL Y SOCIAL (2ª FASE 1997-1999) PARA LAS REGIONES INCLUIDAS EN EL OBJETIVO Nº 2

I. ANTECEDENTES

Con fecha 6 de agosto de 1996 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito, remitido por el Director General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda, al que se adjunta el texto del “Plan de Reconversión Regional y Social (2º fase 1997-1999) para las regiones incluidas en el objetivo nº 2”, que el Reino de España, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 apartado 8 del Reglamento CEE 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento CEE nº 2053/88, presentará a la Comisión de las Comunidades Europeas para iniciar las tareas de programación y negociación con las autoridades comunitarias con el fin de establecer la aplicación concreta de los fondos estructurales asignados a España a las regiones del objetivo nº 2 para el periodo 1997-1999, en virtud

de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento CEE nº 2082/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modificó el Reglamento CEE nº 4253/1988.

Ante la ausencia de solicitud expresa de elaboración de un Dictamen sobre el Plan, a los efectos previstos en el apartado 1.3 del artículo 7º de la Ley 21/1991, de 17 de junio, se decide emitir, previo análisis y tramitación por la Comisión de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo, un Informe sobre el mismo.

El Plan presenta las líneas básicas de la planificación de España para reconvertir las regiones gravemente afectadas por problemas económicos y sociales derivados del declive industrial, susceptibles de ser cofinanciadas con cargo a los Fondos Estructurales. Los Planes de Reconversión Regional y Social para las regiones del objetivo nº 2 se planifican y llevan a la práctica sobre una base trianual, de forma que, en el periodo considerado para la aplicación de los Fondos Estructurales (1994-1999), el Estado español ha de presentar a la Comisión dos Planes de Reconversión Regional y Social referidos a estas regiones.

En abril de 1996 el gobierno español presentó su propuesta en relación a las zonas que debían beneficiarse de la acción comunitaria relativa al objetivo nº 2, propuesta que fue ratificada, y no publicada, en mayo por la Comisión Europea. Las Comunidades Autónomas a las que va dirigido el Plan (2º fase 1997-1999) son las mismas a las que se dirigió el Plan (1º fase, 1994-1996), aunque varían ligeramente las zonas de actuación: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco. Sobre las zonas consideradas incidirán las medidas de: apoyo al empleo y competitividad de las empresas; protección y mejora del medio ambiente; fomento de la investigación, tecnología e innovación; desarrollo de los transportes vinculados a las actividades económicas; desarrollo local y urbano, y asistencia técnica.

Según el texto del Plan de Reconversión Regional, su elaboración ha estado presidida por una “estricta aplicación del principio de cooperación” contemplado en los nuevos Reglamentos Reguladores de los Fondos Estructurales en virtud de lo establecido en el

“Considerando” 13 y en el artículo 4.1 del Reglamento 2081/93 relativo a las funciones de los fondos de finalidad estructural.

II. CONTENIDO

Los Planes de Reconversión Regional y Social presentados por los Estados miembros para la obtención de las ayudas de los Fondos Estructurales Europeos para las regiones del objetivo nº 2, según lo establecido en el artículo 9.8 del Reglamento CEE nº 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, deben incluir:

“- la descripción de la situación actual, los recursos financieros movilizados y los principales resultados de las acciones emprendidas durante el período de programación anterior, en el contexto de las ayudas estructurales comunitarias recibidas y teniendo en cuenta los resultados disponibles de las evaluaciones;

- la descripción de una estrategia adecuada para alcanzar los objetivos a que se refiere al artículo 1 y de las principales líneas de actuación seleccionadas para la reconversión de las zonas en cuestión, cuantificando, en la medida en que lo permita su naturaleza, los progresos previstos, y una apreciación previa de las repercusiones que se esperan, incluso en materia de empleo, de las acciones correspondientes para asegurarse que aportan beneficios socioeconómicos a medio plazo proporcionales a los recursos financieros movilizados;

- una apreciación de la situación medioambiental de la zona en cuestión y la evaluación de los efectos medioambientales de la estrategia y acciones mencionadas, según los principios del desarrollo sostenido de conformidad con las disposiciones vigentes del Derecho comunitario; las disposiciones tomadas para asociar a las autoridades competentes en materia de medio ambiente designadas por el Estado miembro a la elaboración y puesta en práctica de las acciones previstas por el plan, así como para garantizar el respeto de las normas comunitarias en materia de medio ambiente;

- indicaciones sobre la utilización de las contribuciones de los Fondos Estructurales, del BEI y de los demás instrumentos financieros prevista para la realización del plan.”

El Plan de Reconversión Regional y Social (2º fase 1997-1999), para las regiones incluidas en el objetivo nº 2, consta de tres capítulos con el contenido siguiente:

En el capítulo I se enumeran y describen de forma sintética las zonas incluidas en el objetivo nº 2. A pesar de las diferencias y especificidades de cada una de las regiones

consideradas, se recogen las características comunes a dichas regiones valoradas por la Comisión para su inclusión dentro del objetivo nº 2, según lo establecido en el artículo 9.2 del Reglamento CEE nº 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993.

Asimismo, se incluyen las prioridades que deben recoger las acciones de intervención que se lleven a cabo, detallándose los recursos nacionales y comunitarios que se asignan a cada una de ellas. El Plan 1997-1999, que prevé movilizar un total de 2.636 millones de Ecus (1.318 millones de Ecus entre los fondos FEDER y FSE), otorga una clara preponderancia a las acciones dirigidas a favorecer la creación y mantenimiento del empleo y la competitividad de las empresas (eje nº 1, que absorbe el 45 por 100 del gasto total previsto), seguido del fomento de la investigación tecnológica (eje nº 3, que absorbe el 17 por 100 del total de gasto). Por su parte, el desarrollo local y urbano (eje nº 5), la protección y mejora del medio ambiente (eje nº 2) y el desarrollo de los transportes vinculados a las actividades económicas (eje nº 4) absorben cada uno de ellos entre un 10 y un 14 por 100 del gasto total, mientras la asistencia técnica (eje nº 6) no alcanza el 2 por 100.

En el capítulo II, que constituye el núcleo del Plan, se realiza, de forma particularizada por cada una de las Comunidades Autónomas incluidas en el objetivo nº 2, un análisis de las características socioeconómicas y medioambientales de los municipios incluidos en cada región, así como de las dificultades a las que se enfrentan y sus potencialidades de desarrollo. Realizado el diagnóstico de la región, las distintas Administraciones Autonómicas definen los principales objetivos y las líneas de actuación que pretenden llevar a cabo durante el trienio 1997-1999 con cofinanciación de los Fondos Estructurales, a la vez que presentan una estimación de los gastos públicos asociados a dichas acciones.

En el capítulo III, se recoge muy brevemente un resumen financiero de los gastos e inversiones a cofinanciar con los Fondos Estructurales en el conjunto de las Comunidades Autónomas consideradas, distinguiendo entre las aportaciones de las Administraciones nacionales, y las aportaciones del Fondo Europeo de Desarrollo

Regional (FEDER) y/o del Fondo Social Europeo (FSE), para cada uno de los seis ejes prioritarios considerados.

Por último, el Plan viene acompañado de un Anexo en el que se detallan las prioridades de intervención que serán cofinanciadas por el FSE en cada una de las Comunidades Autónomas. En el periodo 1997-1999, se han diversificado más las intervenciones del FSE respecto al periodo anterior, de manera que dicho fondo está previsto que cofinancie acciones de apoyo al empleo y la competitividad (eje nº 1), acciones de fomento de la investigación e innovación tecnológica (eje nº 3), acciones de desarrollo local y urbano (eje nº 5) y de asistencia técnica (eje nº 6). Los fondos asignados al FSE para el periodo 1997-1999 suponen el 22 por 100 de los 1318 millones de Ecus previstos para el objetivo nº 2, con una clara preponderancia del tramo Regional (80,9 por 100) frente al Plurirregional (19,1 por 100).

III. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

a) De carácter general

Los Reglamentos comunitarios que regulan la aplicación de las políticas estructurales de la Unión Europea otorgan un papel principal al “principio de cooperación” de los interlocutores económicos y sociales en la preparación y seguimiento de las acciones de desarrollo regional que serán cofinanciadas por los Fondos Estructurales. En este sentido el Consejo Económico y Social a propuesta de la Comisión de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo ha manifestado reiteradamente en sus Dictámenes¹ su preocupación por aclarar y desarrollar al máximo el significado y las implicaciones del artículo 4 del Reglamento CEE nº 2081/1993 del Consejo, de 20 de

¹ Dictamen 4/93 sobre el proyecto de Plan de Desarrollo Regional 1994-1999 para las regiones incluidas en el objetivo nº 1, aprobado en la sesión del Pleno del 30 de septiembre de 1993; Dictamen 8/93 sobre el Plan del Objetivo nº 3 para España fuera de las regiones del Objetivo nº 1, correspondiente al período 1994-1999, aprobado en la sesión del Pleno del 21 de diciembre de 1993; Dictamen sobre el Plan del Objetivo nº 4 para España fuera de las regiones del Objetivo nº 1, correspondiente al período 1994-1999, aprobado en la sesión del Pleno del 23 de marzo de 1994.

julio de 1993, con el objeto de que se cumpla la participación de los interlocutores sociales en las distintas etapas de aplicación de las políticas estructurales de la Unión Europea. De hecho, en un Informe específico sobre el tema², el Consejo Económico y Social aclaró la importancia y trascendencia que debe concederse al “principio de cooperación o de estrecha concertación” en relación con la Política Estructural Comunitaria: *“la eficacia, la equidad y la transparencia de la Política Estructural sólo se puede garantizar mediante el respeto a la cooperación entre las Administraciones Públicas (comunitaria, estatal, autonómica y local) y los interlocutores sociales y económicos, que son sus destinatarios y elementos activos de desarrollo”*.

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento CEE nº 2081/93, establece que la acción comunitaria se hará en estrecha concertación entre la Comisión, el Estado miembro interesado y los interlocutores sociales y económicos. En este sentido, el Comité Económico y Social³ definía el concepto de “estrecha concertación” como: *“una expresión más fuerte que la simple información o que la propia consulta”*. *“Se entiende por estrecha concertación la asociación -en formas diversas- de los interlocutores sociales al proceso de toma de decisiones, a sabiendas que la decisión final deben tomarla, a su debido tiempo, las autoridades competentes”*.

En opinión del CES, la plena aplicación del principio de cooperación debe alcanzar al conjunto del Estado, cualquiera que sea el ámbito autonómico de que se trate, en todo el proceso temporal y funcional de la política estructural y debe ser aplicable a todos los fondos y objetivos en todas sus fases (programación, financiación, seguimiento y evaluación). Ello requiere evitar el comportamiento discrecional, por lo que los organismos correspondientes del Estado deben hacer remisiones en plazos y formas preestablecidos.

² Informe 4/95 sobre el Principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria, aprobado en la sesión del Pleno del 20 de septiembre de 1995.

³ Dictamen de iniciativa, agosto 1994, punto 1.4.2.

El CES entiende que en la elaboración del Plan de Reconversión Regional y Social para España para las regiones del objetivo nº 2 (PRRS), la “estrecha concertación” debería haberse iniciado en el ámbito de las Comunidades Autónomas afectadas, y realizarse posteriormente a nivel estatal para el análisis del conjunto del Plan. Los interlocutores sociales deberían haber participado en todos los ámbitos territoriales así como en todos los procesos de discusión y elaboración del PRRS, con independencia de su posterior remisión al CES con objeto de elaborar el correspondiente Informe, por lo que sigue considerando necesaria la plena aplicación del principio de cooperación tanto a nivel local y autonómico, como estatal.

Cabe reseñar que el Plan para el periodo 1994-1996 no fue presentado al CES para que se pronunciara sobre el mismo, por lo que la actual consulta supone una cierta mejora respecto al cumplimiento del principio de cooperación contenido en el artículo 4 del Reglamento CEE nº 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993.

El CES ha estimado oportuno no someter a consideración las prioridades de los Planes presentados por las distintas Comunidades Autónomas ni el resultado final de las relaciones entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y la Administración Central. Sin embargo, sí recoge la falta de participación, en la mayoría de los casos, de los interlocutores sociales y económicos en el proceso mencionado.

Asimismo, en aplicación del principio de cooperación y con el fin de garantizar un seguimiento eficaz de la utilización de los Fondos Estructurales una vez establecidos el Marco de Apoyo Comunitario y los programas operativos, el CES considera que sigue siendo necesario realizar un esfuerzo adicional de coordinación, mediante la creación de un Comité de Coordinación único en el que estarían representadas además de las Administraciones Públicas, las organizaciones empresariales y sindicales. Dicho Comité recogería las ayudas de los tres Fondos comunitarios (FEDER, FSE, FEOGA-O) del IFOP y del Fondo de Cohesión, lo que permitiría solucionar el problema de dispersión de la gestión de las ayudas comunitarias existentes en la actualidad, a la vez que facilitaría la gestión de futuras ayudas comunitarias.

Por otra parte, al objeto de lograr el mayor grado de cohesión, el CES reitera una vez más, la necesidad de cumplimiento por parte de las distintas Administraciones del principio de complementariedad también recogido en el artículo 4 del Reglamento CEE nº 2081/93 del Consejo, para evitar que se produzca la sustitución de recursos propios ante la llegada de fondos comunitarios, de tal manera que estos últimos cumplan realmente su función de ser *“complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas”*.

Igualmente, el CES sigue considerando fundamental garantizar el cumplimiento del principio de adicionalidad por parte de las distintas Administraciones encargadas de gestionar los Marcos de Apoyo Comunitario, de manera que se utilice el conjunto de recursos comunitarios asignados al Estado español. En este sentido, el CES muestra su preocupación por los problemas de cofinanciación aparecidos en la 1ª fase (1994-1996) del Plan y que han surgido en las Administraciones afectadas, tanto en la Central como en las Autonómicas, impidiendo el total aprovechamiento de los fondos destinados a este Objetivo nº 2. Asimismo, el CES quiere resaltar la conveniencia de recuperar los fondos de los que no se ha dispuesto en la primera fase, agregándolos a los destinados a la segunda, estableciendo, por otro lado, los mecanismos necesarios para que esta situación no vuelva a repetirse.

La distribución territorial recogida en la 2ª fase del Plan presenta aparentes incoherencias derivadas de la aplicación práctica de los criterios de delimitación de las zonas del Objetivo nº 2, dándose el caso de exclusión de pequeñas zonas en centros de ciudades, de partes de municipios o de determinadas calles de un polígono industrial que presentan la misma problemática que las zonas colindantes. Asimismo, en otras ocasiones y debido a la aplicación de un criterio de continuidad del Plan, quizás excesivamente rígido, no se ha tenido en cuenta el hecho de que, durante la vigencia de la primera fase, hay zonas que se han incorporado a las que cumplen los requisitos del Objetivo nº 2 y, sin embargo, no se han incluido entre las zonas beneficiadas por el Plan.

Por lo que se refiere a los plazos, si bien la remisión del PRRS por parte del Gobierno, con algo más de tiempo que en ocasiones anteriores y antes de que se inicien las negociaciones con la Comisión, es considerada como positiva por el CES, éste estima que el plazo disponible para la elaboración del presente Informe sigue siendo insuficiente dada la trascendencia socioeconómica que el contenido del Plan del objetivo nº 2 tiene para las zonas afectadas, y para el país en general, y dada además la heterogeneidad de las zonas consideradas y la diversidad de las acciones a desarrollar con el fin de lograr una verdadera reconversión de las zonas afectadas por el declive industrial.

No obstante, el CES considera conveniente que continúe el proceso que permite la obtención de ayudas de los Fondos Estructurales, y que se tengan en cuenta las consideraciones apuntadas en los futuros procesos de negociación de los PRRS, por lo que emite el presente Informe.

b) De carácter específico

El Plan de Reconversión Regional y Social (2º fase 1997-1999) carece de una exposición de las líneas generales de actuación para la reconversión de las zonas afectadas por el declive industrial, en el ámbito de la planificación estatal, líneas de acción que tendrían que enmarcarse dentro tanto de la denominada “política industrial de entorno” como de la “política industrial hacia la empresa”, ambas recogidas en el Libro Blanco de la Industria⁴.

En este sentido, el Plan presentado es más una recopilación de las propuestas de las distintas Comunidades Autónomas afectadas, que un Plan general para las mismas, careciendo además de homogeneidad tanto en la presentación de la problemática específica de cada Comunidad como en la propuesta de acciones susceptibles de ser financiadas con cargo a los Fondos Estructurales.

⁴ Dictamen 8/95 sobre “El Libro Blanco de la Industria. Una Política Industrial para España”, aprobado en el Pleno del 20 de diciembre de 1995.

Por otro lado, resulta chocante que el Plan venga acompañado sólo de un Anexo en el que se detallan las prioridades e intervenciones cofinanciadas por el FSE, y no se haya enviado un Anexo similar de las prioridades e intervenciones cofinanciadas por el FEDER, máxime cuando las acciones cofinanciadas por éste último fondo representan el 77% de los gastos totales dedicados a la cofinanciación de las acciones previstas en el Plan.

El CES valora positivamente el incremento de fondos, tanto en términos absolutos como relativos, destinados al fomento del empleo y a la mejora de la competitividad empresarial (eje nº 1), lo que ha supuesto otorgar una clara prioridad a las actividades productivas que son las que pueden colaborar de manera más directa a la creación de empleo y a la verdadera reconversión del tejido industrial en las zonas afectadas, en relación con las infraestructuras (eje nº 4), actividades éstas últimas que en el periodo de planificación anterior (1994-1996) suponían más de un tercio del gasto total.

En el intento de adecuar de la forma más eficiente posible unos recursos siempre escasos a las necesidades de las regiones consideradas, el CES considera que para todos los ejes prioritarios, es preciso elegir cuidadosamente los proyectos a financiar, optando siempre por aquellos que tengan la mayor rentabilidad socioeconómica para la mayoría de la población afectada.

El CES, sin olvidar los problemas para realizarla, considera que la evaluación sobre el desarrollo de las acciones llevadas a cabo en el periodo de programación anterior (1994-1996) es insuficiente, siendo además muy desigual, y en ocasiones claramente anticuada, la cantidad y calidad de la información recabada en cada una de las Comunidades Autónomas. En este sentido, sigue siendo necesario efectuar una evaluación pormenorizada del impacto de las líneas de actuación desarrolladas, con el fin de conocer la efectividad de cada actuación específica y la conveniencia de su continuación, haciendo una distinción más detallada y equilibrada tanto por ejes prioritarios como por fondos (FEDER y FSE).

Además, se entiende que dicha evaluación no debe ser sólo “ex-post”, sino también “ex-ante” al diseño y realización de los proyectos, debiendo estar reflejada más ampliamente en los Planes.

IV. CONCLUSIONES

1) El CES considera fundamental la plena aplicación del principio de cooperación en todo el proceso temporal y funcional de la política estructural comunitaria, debiendo ser aplicado a todos los fondos y objetivos en todas sus fases. En la elaboración del PRRS para las regiones del objetivo nº 2 (1997-1999), los interlocutores económicos y sociales deberían haber participado en todos los ámbitos territoriales así como en todos los procesos de discusión y elaboración del Plan, por lo que el CES sigue reclamando la plena aplicación del principio de cooperación tanto a nivel local, autonómico, como estatal.

2) El CES ha estimado oportuno no someter a consideración las prioridades de los Planes presentados por las distintas Comunidades Autónomas, ni el resultado final de las relaciones entre los Gobiernos de las Comunidades Autónomas afectadas y la Administración Central por cuanto, no habiéndose respetado el principio de cooperación en la elaboración de los citados Planes, el CES considera que no puede suplir la participación de los interlocutores económicos y sociales de cada Comunidad Autónoma.

3) El CES reitera una vez más, la necesidad de cumplimiento por parte de las distintas Administraciones del principio de complementariedad, con el fin de evitar que se produzca la sustitución de recursos propios ante la llegada de fondos comunitarios, de tal manera que estos últimos cumplan realmente su función de ser *“complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas”*.

4) Igualmente, el CES sigue considerando fundamental garantizar el cumplimiento del principio de adicionalidad por parte de las distintas Administraciones encargadas de gestionar los Marcos de Apoyo Comunitario, de manera que se utilice el conjunto de recursos comunitarios asignados al Estado español. En este sentido, tras resaltar su

preocupación por los problemas de cofinanciación a los que se han enfrentado en el pasado algunas Administraciones, el CES propone el establecimiento de los mecanismos necesarios para evitar que esta situación se repita.

5) Siendo consciente de la heterogeneidad de las zonas consideradas, de la problemática específica de cada Comunidad así como de la diversidad de acciones propuestas para ser cofinanciadas con cargo a los Fondos Estructurales, el CES considera que el Plan presentado debería haber contado con una presentación más homogénea y con una exposición de las líneas generales de actuación para la reconversión de las zonas afectadas por el declive industrial.

6) El CES considera que en la división territorial presentada en el PRRS (2º fase, 1997-1999) se detectan aparentes incoherencias, dándose el caso de exclusión de pequeñas zonas en centros de ciudades, de partes de municipios o de determinadas calles de un mismo polígono industrial que presentan la misma problemática que las zonas colindantes.

7) Asimismo, y puesto que el PRRS consta de dos fases, en la elección de las zonas de la segunda fase se deberían haber utilizado los conocimientos y tenido en cuenta los errores de la primera, a la vez que se podía haber aprovechado para introducir zonas que han entrado recientemente en declive industrial, en lugar de optar de forma casi automática por el criterio de continuidad.

8) En opinión del CES el Plan carece de una adecuada evaluación del desarrollo de las acciones llevadas a cabo en el periodo de programación anterior (1994-1996), por lo que sigue considerando necesario efectuar una evaluación pormenorizada del impacto de las líneas desarrolladas, con el fin de conocer la efectividad de actuación específica y la conveniencia de su continuación.

9) Asimismo, el CES echa en falta un Anexo explicativo de las prioridades e intervenciones cofinanciadas por el FEDER, sobre todo cuando el 77% de los gastos totales dedicados a la cofinanciación de las acciones previstas en el Plan recae sobre dicho Fondo.

10) Por último, el CES valora positivamente la prioridad otorgada en el Plan a las acciones destinadas al fomento del empleo y a la mejora de la competitividad de las empresas (eje nº 1), ya que ello supone primar las actividades productivas que son las que pueden colaborar más directamente a la creación de empleo y a la reconversión del tejido industrial de las zonas afectadas.

Madrid, 23 de octubre de 1996

El Secretario General

El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López