

**EL PODER REDISTRIBUTIVO DEL PRESUPUESTO
DE LA UNIÓN EUROPEA**
Análisis a través de los flujos fiscales regionales

MARTA ESPASA QUERALT

Tesis dirigida por la Dra. Núria Bosch Roca en el marco del programa de doctorado *Economía del sector público* presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Departament d'Economia Política, Hisenda Pública i Dret Financer i Tributari

UNIVERSITAT DE BARCELONA

**Capítulo 6: IMPUTACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS
DE LA UNIÓN EUROPEA**

6.1. Gastos a imputar

El marco presupuestario en el que se ubica el presupuesto de gastos para los años 1995-97 es el de las perspectivas financieras 1993-99, aprobadas por el Consejo Europeo en Edimburgo en diciembre de 1992.

El total de créditos de pagos del presupuesto de la Unión Europea asciende a 66.915,3 MECUS en 1995, 76.755,3 MECUS en 1996 y a 80.236,4 MECUS en 1997, tal y como puede apreciarse en el cuadro 6.1.

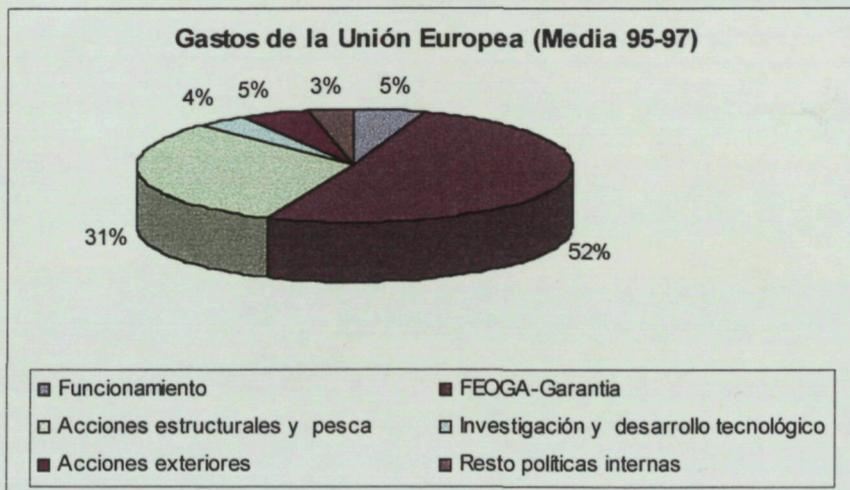
La mitad de los pagos efectuados a través del presupuesto de la Unión Europea se dirige a financiar la política agraria común (PAC) mediante el FEOGA-Garantía (véase gráfico 6.1). En concreto, los pagos efectuados a través de este fondo oscilan entre los 34.497,8 MECUS de 1995 y los 40.623,1 MECUS de 1997. Por capítulos presupuestarios destacan los cultivos herbáceos, que absorben el 22% del total del presupuesto comunitario, y el capítulo correspondiente a carnes, huevos y aves de corral, que representa el 10% del total.

La subsección correspondiente a Acciones estructurales y de pesca se configura como la segunda gran partida de gasto al significar alrededor del 32% del total de los pagos. Entre las medidas estructurales cabe citar las intervenciones de los fondos estructurales (FEDER, FEOGA-Orientación, FSE y el IFOP) y desde el año 1993 las del Fondo de Cohesión, que absorben la casi totalidad de los pagos asignados a esta subsección. El resto financia parte de las políticas internas como son otras medidas agrarias y regionales e intervenciones en materia de transportes y pesca, pero su importancia cuantitativa es muy escasa.

Siguiendo una ordenación de mayor a menor importancia cuantitativa, a continuación deben citarse los gastos de funcionamiento de la propia Comunidad, que suponen algo más del 5% del total de los gastos comunitarios, y los gastos derivados de acciones exteriores, que captan, también, alrededor del 5% del total de los pagos efectuados a través del presupuesto comunitario.

El resto de subsecciones aglutinan el gasto correspondiente a políticas internas, no llegando a obtener ninguna categoría de gasto por separado el 1% del total de los pagos efectuados, a excepción de la subsección investigación y desarrollo cuya cuantía supone el 3,8% del total del presupuesto.

Gráfico 6.1



A continuación se va a efectuar la imputación territorial del gasto a partir de la ordenación de la clasificación del propio presupuesto de la Unión Europea siguiendo el procedimiento descrito en el capítulo correspondiente a los criterios metodológicos. En concreto, en primer lugar se llevara a cabo una breve explicación del concepto de gasto a imputar, se detallará su importancia relativa respecto al total del presupuesto, y se justificarán las hipótesis de incidencia adoptadas y los indicadores de localización territorial utilizados.

En este sentido, cabe señalar que en el cuadro 6.1. se presentan los pagos de la Unión Europea efectuados en los ejercicios 1995-97, en millones de ecus y en porcentaje sobre el total, de las principales partidas de gasto a imputar y en el anexo del capítulo se presentan de un modo más detallado determinadas subpartidas de gasto.

Además, al final de cada una de las subsecciones en las que se ha dividido el presente capítulo se presenta un cuadro resumen en el que se especifican los conceptos de gastos imputados, su principal concreción presupuestaria, las hipótesis de incidencia que se han supuesto para su imputación territorial, la fuente utilizada para conocer la territorialización de estos gastos por países miembros y el indicador de localización territorial utilizado, tanto para el enfoque del flujo monetario como para el del flujo del beneficio.

Cuadro 6.1.
Pagos de la Unión Europea efectuados en el ejercicio

	Millones de ecus			% sobre el total		
	1.995	1.996	1.997	1.995	1.996	1.997
I. Funcionamiento	3.873,9	3.962,4	4.129,2	5,8	5,2	5,1
1.1. Comisión (S. III, parte A)	2.472,8	2.615,2	2.699,1	3,7	3,4	3,4
1.2. Otras instituciones (S. I, II, IV, V, VI)	1.401,1	1.347,2	1.430,1	2,1	1,8	1,8
2. FEOGA-Garantía (Ss. B1)	34.497,8	39.080,7	40.623,1	51,6	50,9	50,6
2.1. Cultivos herbáceos (Cap. B1-10)	15.018,4	16.372,2	17.461,9	22,4	21,3	21,8
2.2. Azúcar (Cap. B1-11)	1.831,0	1.711,3	1.607,8	2,7	2,2	2,0
2.3. Materias grasas y proteaginosas (Cap. B1-12 i 13)	1.154,1	2.363,3	2.571,7	1,7	3,1	3,2
2.4. Frutas i hortalizas (Cap. B1-15)	1.832,6	1.558,5	1.569,0	2,7	2,0	2,0
2.5. Vino (Cap. B1-16)	857,5	782,2	988,2	1,3	1,0	1,2
2.6. Tabaco (Cap. B1-17)	993,0	1.022,8	997,0	1,5	1,3	1,2
2.7. Productos lácteos (Cap. B1-20)	4.028,2	3.582,5	3.101,2	6,0	4,7	3,9
2.8. Carnes, huevos i aves de corral (Cap. B1-21* 24)	6.145,8	8.271,1	8.656,6	9,2	10,8	10,8
2.9. Otros mercados (Cap. B1-14 i 18)	1.296,7	1.135,0	1.181,2	1,9	1,5	1,5
2.10. Otras acciones (Cap. B1-25 a 50)	1.340,5	2.281,8	2.488,5	2,0	3,0	3,1
2.11. Reserva monetaria (T. B1-6)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Acciones estructurales y pesca (Ss. B2)	19.470,8	24.614,5	26.298,6	29,1	32,1	32,8
3.1. Fondos Estructurales (T. B2-1)	17.454,3	22.427,4	23.622,8	26,1	29,2	29,4
3.2. Otras acciones estructurales (T. B2-2)	48,5	40,0	10,9	0,1	0,1	0,0
3.3. Fondos de Cohesión (T. B2-3)	1.699,3	1.872,2	2.323,0	2,5	2,4	2,9
3.4. Gastos de adhesión nuevos EM (T. B2-4)	89,8	87,1	102,5	0,1	0,1	0,1
3.5. Otras acciones agrícolas (T. B2-5)	108,1	97,9	154,3	0,2	0,1	0,2
3.6. Otras acciones regionales (T. B2-6)	35,6	43,2	36,2	0,1	0,1	0,0
3.7. Transportes (T. B2-7)	19,4	30,5	28,5	0,0	0,0	0,0
3.8. Otras acciones de la pesca y el mar (T. B2-9)	15,8	16,2	20,4	0,0	0,0	0,0
4. Formación, juventud y acciones sociales (Ss. B3)	627,1	694,6	739,7	0,9	0,9	0,9
5. Energía, Euratom y medio ambiente (Ss. B4)	142,2	172,0	180,1	0,2	0,2	0,2
6. Mercado Interior-Redes Transeuropeas (Ss. B5)	518,6	551,0	710,0	0,8	0,7	0,9
7. Investigación y desarrollo tecnológico (Ss. B6)	2.537,6	2.939,0	3.065,6	3,8	3,8	3,8
8. Acciones exteriores (Ss. B7)	3.373,9	3.753,3	3.967,4	5,0	4,9	4,9
9. Política exterior y de seguridad común (T. B7-0)	75,6	51,4	24,6	0,1	0,1	0,0
10. Reembolsos, garantías y reservas (Ss. B0)	1.797,8	936,4	498,1	2,7	1,2	0,6
TOTAL GENERAL	66.915,3	76.755,3	80.236,4	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

6.2. Gastos de funcionamiento

Los gastos de funcionamiento de la Unión Europea hacen referencia a la actividad que las distintas instituciones comunitarias realizan a favor del desarrollo de la Unión Europea. El total de pagos efectuados en esta rúbrica presupuestaria asciende a 3.873,9 MECUS en 1995, 3.962,4 MECUS en 1996 y 4.129,2 MECUS en 1997, cifras que representan algo más del 5% del total del presupuesto comunitario.

Dentro de este capítulo se diferencian los gastos administrativos de la Comisión, los cuales suponen cerca del 65% del total, mientras que el 35% restante se distribuye entre el resto de instituciones comunitarias: Parlamento, Consejo, Tribunal de Justicia, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones (véase cuadro A.6.1 del anexo)

Concretamente, los gastos administrativos concernientes a la Comisión ascienden a 2.472,8 MECUS en 1995, 2.615,2 MECUS en 1996 y 2.699, 1 MECUS en 1997. De entre las restantes Instituciones es el Parlamento el que absorbe una mayor cuantía de recursos con un total de 823,8 MECUS en 1995, 729,8 MECUS en 1996 y 860,4 MECUS en 1997, cifras que representan alrededor del 20% del total de los gastos de funcionamiento.

La tercera institución en importancia presupuestaria es el Consejo, la cual aglutina en torno al 8% del total de los gastos de funcionamiento. Le siguen el Tribunal de Justicia con alrededor del 3% y la agregación del Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones con algo más del 2%. Finalmente, el Tribunal de Cuentas es el que presenta un coste de funcionamiento menor que no llega a alcanzar el 1,5% del total de los gastos administrativos de la Unión Europea.

6.2.1. Análisis descriptivo de las instituciones comunitarias

- *La Comisión*

La Comisión es el gran órgano administrativo de la Unión Europea encargado de velar por el cumplimiento del Tratado de la Unión Europea y de representar los intereses de la Unión Europea frente a los países miembros.

En su más alto nivel, la Comisión es un órgano colegiado, integrado por veinte comisarios nombrados a propuesta de los Estados miembros. Los cuatro países más grandes –Alemania, Francia, Italia y Reino Unido- junto con España tienen derecho a designar dos comisarios. Los otros diez Estados miembros uno cada uno. Los comisarios deben actuar con total independencia tanto respecto a los gobiernos nacionales como ante el Consejo de Ministros.

De entre sus funciones destacan la de presentar al Consejo proposiciones y proyectos de actividades comunitarias (derecho de iniciativa de la Comisión), el poder de control y vigilancia del cumplimiento de los Tratados para garantizar que los Estados miembros apliquen correctamente la legislación comunitaria, ser el órgano ejecutivo de la Unión Europea responsable de la ejecución y gestión de las distintas políticas comunitarias y ser el órgano impulsor de la política comunitaria y defensor de los intereses comunitarios ante el Consejo¹.

La Comisión es la mayor institución de la Unión Europea debido a la amplitud de responsabilidades asumidas. Su plantilla gira en torno a las 21.200 personas, lo

¹ Para un mayor desarrollo de las funciones atribuidas a la Comisión, véase Tamames (1999) y Roca (1999).

que supone más del doble de todas las demás instituciones juntas. La Comisión se compone de 23 direcciones generales (DG), que se organizan en divisiones. Además existen más de una decena de servicios especializados tales como los Gabinetes de cada Comisario, la Secretaría General de la Comisión, el Servicio Jurídico, el Servicio del Portavoz, la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, etc. La sede de la Comisión está en Bruselas, aunque tiene delegaciones en todos los países miembros y en algunos de ellos en más de una ciudad.

- ***El Parlamento Europeo***

El Parlamento Europeo es la única de las cinco instituciones cuyos miembros (626 eurodiputados a partir de la última ampliación) son elegidos por sufragio universal directo, según los sistemas electorales propios de cada Estado. Es por tanto el órgano de representación de todos los ciudadanos pertenecientes a los distintos Estados miembros. Entre sus principales funciones destaca la de control político sobre la Comisión y la capacidad legislativa en la aprobación del presupuesto comunitario. Asimismo, es también importante su función consultiva, ya que aunque sus dictámenes no sean vinculantes, los Tratados los exigen como un requisito formal en la promulgación de determinadas normas. El Tratado de la Unión Europea ha ampliado los ámbitos sobre los que se exige la opinión del Parlamento a través de dictámenes.

Es preciso señalar que las funciones y competencias de esta institución han ido en aumento a lo largo del tiempo y su horizonte es convertirse en un órgano con plenos poderes legislativos, al igual que los parlamentos nacionales.

La sede del Parlamento Europeo se encuentra situada en Estrasburgo, aunque los períodos parciales de sesiones plenarias extraordinarias y las comisiones se encuentran localizadas en Bruselas. Por su parte, la Secretaria General y sus departamentos se encuentran en Luxemburgo. El número de funcionarios con que cuenta actualmente el Parlamento es de unos 4.100.

- *El Consejo*

El Consejo de Ministros es un órgano colegiado de representación de los gobiernos de cada uno de los Estados miembros. A diferencia de la Comisión, el Consejo es el órgano donde se defienden los intereses de los Estados miembros, y aunque jurídicamente existe un Consejo, éste puede tener distintas formaciones según el tema a tratar (transportes, economía, agricultura, asuntos exteriores, etc.) de las que formará parte el ministro encargado de la materia en cada país. No obstante, es el Consejo formado por los Ministros de Asuntos exteriores el que tiene a su cargo el impulso y la coordinación de los trabajos del Consejo.

El Consejo está presidido por uno de sus miembros, por un período de seis meses, según un turno rotatorio previamente fijado.

La misión del Consejo es impulsar la marcha de la Comunidad y fijar objetivos para la Unión. De entre sus funciones destaca la normativa, si bien el Tratado le otorga también poderes ejecutivos y de representación. En este sentido, cabe destacar que el Consejo de Ministros es el verdadero órgano en el que recaen el poder legislativo y es donde se adoptan las decisiones políticas más importantes.

El Consejo tiene su sede en Bruselas y sólo en algunas reuniones se desplaza a Luxemburgo.

Para llevar a cabo sus funciones el Consejo dispone de la ayuda del COREPER (Comité de Representantes Permanentes), órgano de carácter técnico, que asume buena parte de las discusiones interestatales a partir de las proposiciones de normas que envía la Comisión al Consejo para su aprobación. El COREPER, al igual que el Consejo, representa los intereses estatales, y está formado, en su más alto nivel, por representantes permanentes de los Estados miembros con rango de embajador de cada país ante la Unión Europea. Por su parte, los subcomités, donde se lleva a cabo la mayor parte de las negociaciones, están integrados por técnicos expertos en la materia.

El Consejo actúa siempre sobre la base de las propuestas de la Comisión y confía la preparación de sus deliberaciones al COREPER, que se apoya en numerosos grupos de trabajo. La Comisión está representada en todas las reuniones de dicho Comité.

- *El Tribunal de Justicia*

El Tribunal de Justicia comunitario es un órgano colegiado integrado por quince jueces designados por cada uno de los Estados miembros y asistidos por diez abogados generales, de los cuales, cinco corresponden con carácter permanente a los cinco países más grandes, y los otros cinco a los diez restantes según un turno rotatorio preestablecido. Unos y otros son designados por seis años y tienen completa independencia. Su sede se está en Luxemburgo.

Su principal misión es la de hacer respetar y cumplir el ordenamiento jurídico comunitario mediante la interpretación y aplicación de las normas según criterios uniformes en todo el territorio comunitario. Cabe señalar que la autoridad de las sentencias del Tribunal, en el ámbito del derecho comunitario, prevalece sobre la de los tribunales nacionales.

Las funciones concretas de dicho Tribunal pueden desdoblarse en tres tipos de competencias: control de la legalidad de todos los actos, normativos y ejecutivos que emanan de las instituciones comunitarias (Comisión y Consejo), control de los Estados miembros para asegurar que cumplan las obligaciones que los Tratados y el derecho derivado les imponen, interpretación del derecho comunitario para garantizar su correcta aplicación por los jueces nacionales y control de las materias e instituciones propias de la Unión Monetaria.

- *El Tribunal de Cuentas*

El Tribunal de Cuentas es el órgano encargado del control externo de las finanzas comunitarias. Dicho Tribunal está formado por quince miembros (uno por cada Estado) propuestos por los Estados y nombrados por el Consejo por unanimidad, previo dictamen no vinculante del Parlamento Europeo. El mandato de los miembros es de seis años, renovable. Sus decisiones se toman de manera colegiada, aunque la actuación se asienta sobre la base del principio de la división del trabajo.

La sede del Tribunal de Cuentas se encuentra en Luxemburgo. El Tratado de la Unión Europea lo elevó al rango de institución europea.

Sus principales funciones son el examen de las cuentas, la declaración de fiabilidad, regularidad y legalidad de las operaciones subyacentes, el examen de legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y, finalmente, asegura la buena gestión financiera².

Como resultado de su control, el Tribunal elabora un informe anual, después de la clausura de cada ejercicio que transmite a las instituciones de la Comunidad y se publica en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Por otra parte, el Tribunal puede presentar observaciones sobre cuestiones particulares a iniciativa propia o emitir dictámenes a petición de cualquiera de las demás instituciones. También puede presentar informes especiales, a iniciativa propia o de las instituciones. Por último, el Tribunal asiste al Parlamento y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto.

- ***El Comité Económico y Social***

El Comité Económico y Social (CES) es un órgano de consulta económica y social del Consejo y la Comisión y tiene su sede en Bruselas. Este Comité está formado por 222 miembros, representantes de todos los diferentes grupos sociales y económicos de los Estados miembros. Sus miembros están divididos en tres grupos, de igual número, que representan a los diversos sectores de la vida económica y social: empresarios, asalariados o trabajadores y otras actividades (agricultores, consumidores y PYME).

² Para un mayor desarrollo sobre el control presupuestario comunitario a través del Tribunal de Cuentas, véase Castells (1999).

Los miembros del Comité son nombrados por acuerdo unánime del Consejo, por un periodo de cuatro años, con posibilidad de renovación. Las funciones deberán ejercerlas con plena independencia en interés general de la Comunidad.

El Comité Económico y Social es un órgano consultivo y de asesoramiento para el Consejo y la Comisión. Los dictámenes, informes, estudios y recomendaciones formuladas no son vinculantes pero pueden ejercer una gran influencia en las decisiones comunitarias.

- ***El Comité de las Regiones***

El Comité de las Regiones es una institución de reciente creación (por el Tratado de Maastricht). Es un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los entes regionales y locales. El número de miembros es también de 222 y sus miembros son nombrados por el Consejo, por unanimidad, a propuesta de sus Estados miembros respectivos, por un periodo de cuatro años (renovable), y ningún miembro del Comité de las Regiones podrá ser miembro del Parlamento Europeo.

Entre sus funciones está la de ser consultado por el Consejo y la Comisión en los casos previstos en los Tratados y de modo especial en aquellos casos que afecten a la cooperación transfronteriza, cuando alguna de estas instituciones lo considere oportuno. También el Parlamento Europeo puede consultar a dicho Comité.

En el cuadro 6.2 se presentan de manera resumida y sistemática los principales rasgos característicos de dichas Instituciones y en el cuadro A.6.2 se especifica la

distribución de los miembros de cada una de las instituciones europeas por países miembros.

Cuadro 6.2

Rasgos característicos de las instituciones comunitarias

Institución	Principales funciones	Sede principal	Nº efectivos
Parlamento	Normativa limitada Consultiva Control interno	Estrasburgo	4.109
Consejo	Normativa	Bruselas	2.529
Comisión	Normativa (iniciativa) Ejecutiva	Bruselas	21.190
Tribunal de Justicia	Judicial	Luxemburgo	953
Tribunal de Cuentas	Control externo	Luxemburgo	503
Consejo Económico y Social	Consultiva	Bruselas	739
Comité de las regiones	Consultiva	Bruselas	

Fuente: Comisión Europea: *Vademecum Presupuestario*, edición 1997; Calvo (1997) y Roca (1999).

6.2.2. Imputación territorial de los gastos de funcionamiento

Tal y como se ha explicado anteriormente, los gastos de funcionamiento cubren el coste de funcionamiento de las siete instituciones comunitarias. Para las instituciones distintas a la Comisión, estos gastos de funcionamiento constituyen lo esencial de sus gastos, mientras que para la Comisión el montante principal de

su gasto se encuentra en la parte B de su presupuesto, donde se consigna el gasto operativo de la Unión Europea.

Los créditos de funcionamiento de la Comisión se inscriben en la parte A de la Sección III del presupuesto general y se refieren a los gastos de dicha institución relativos al personal, a los inmuebles y al material y a actividades diversas (reuniones, convocatorias, estudios, etc.), al Diario Oficial, a las publicaciones, a la informática, etc. También incluyen los gastos derivados de misiones específicas, tales como las subvenciones de carácter general, las subvenciones a diversos organismos o la participación en manifestaciones de interés para la comunidad, y los gastos de carácter interinstitucional. Ahora bien, son los gastos del personal los que absorben la mayor parte de su presupuesto administrativo, alrededor de un 65% del total, y los relativos a la compra de bienes y servicios con un total aproximado del 15%.

Los gastos de funcionamiento de la Unión Europea son los únicos que el Tribunal de Cuentas no los ofrece territorializados a nivel de países miembros por entender que son gastos de carácter indivisible y que tienen una repercusión sobre el conjunto de la población. No obstante, tal y como se ha comentado en el apartado metodológico, a pesar de tratarse de unos gastos indivisibles tienen un efecto económico en el territorio donde se localizan muy importante, por lo que resulta de gran interés territorializarlos según el criterio del flujo monetario.

En este sentido, el Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios, elaborado por la Comisión³, ofrece la territorialización de los gastos administrativos correspondientes a la rúbrica 5 de las perspectivas financieras por

³ Comisión Europea: *Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios*, Bruselas, 7 de Octubre de 1998.

países miembros. Aunque los datos globales no son del todo coincidentes con los que ofrece el Tribunal de Cuentas, sí que su pauta distributiva será utilizada para distribuir los pagos efectuados en concepto de gastos de funcionamiento entre los distintos Estados miembros.

A) Enfoque del flujo monetario

La imputación territorial del gasto de funcionamiento por países se ha realizado a partir de la pauta surgida del citado Informe realizado por la Comisión. De su análisis se desprende, como no podía ser de otra manera, que son los países que ostentan las sedes de las instituciones comunitarias los que obtienen un mayor volumen de pagos en concepto de gastos de funcionamiento. Destaca Bélgica, por ser el país que absorbe una mayor cantidad de recursos, un 60,1% del total, en promedio durante los tres años analizados. Le sigue Luxemburgo con el 22,2%, y a mayor distancia se sitúan Francia (4,8%), Alemania (3,5%) e Italia (2,5%).

El resto de países presentan unos porcentajes muy bajos que no alcanzan el 1%. Estos gastos se corresponden con el coste de las delegaciones que la Comisión europea tiene en los países miembros.

La regionalización de los pagos por gastos de funcionamiento según el criterio del flujo monetario, se ha llevado a cabo a partir de la ubicación de las sedes institucionales. Así, el gasto atribuido a Bélgica se ha imputado íntegramente a Bruselas por ser esta ciudad la sede de la Comisión Europea, del Consejo, del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones.

En el caso del gasto asignado a Luxemburgo no existe problema dado que este país se ha considerado como región única.

Los pagos atribuidos a Francia se han imputado en un 70% a Estrasburgo, capital de la región de Alsacia, al ser esta ciudad la sede del Parlamento Europeo. El 30% restante, se ha imputado de forma proporcional a las regiones en las cuales existen delegaciones de la Comisión, ponderando en mayor medida la región Île de France, por ser en París donde se encuentra la delegación central, mientras que la representación de la Comisión en otras ciudades francesas tiene menor envergadura.

Este mismo criterio se ha seguido para imputar regionalmente los gastos asignados al resto de países en los que existen delegaciones de la Comisión en la capital y en otras ciudades como es el caso de Alemania, Italia, Reino Unido y España.

B) Enfoque del flujo del beneficio

Los gastos administrativos de la Unión Europea pueden considerarse bienes públicos puros de ámbito comunitario, al presentar unos beneficios indivisibles y producir unos efectos desbordamiento que alcanzan al conjunto de la población. Es por este motivo que el total del gasto de funcionamiento de las instituciones comunitarias se ha distribuido según la población de cada país y de cada región por entender que su provisión beneficia a todos los ciudadanos por igual.

El cuadro 6.3. ofrece de manera esquemática los criterios de imputación utilizados para territorializar los gastos de funcionamiento de la Unión Europea según el enfoque del flujo monetario (cuadro 6.3.A) y según el del flujo del beneficio (cuadro 6.3.B), así como los indicadores estadísticos de imputación territorial utilizados.

Cuadro 6.3.

Criterios de imputación territorial de los gastos de funcionamiento de la Unión Europea,

A. Según enfoque del flujo monetario

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Funcionamiento	Remuneración del personal Consumo en bienes y servicios	Lugar donde se localizan las sedes de las instituciones comunitarias	Informe sobre el sistema de recursos propios	Regiones donde se encuentran las sedes de las instituciones comunitarias y las delegaciones y subdelegaciones de la Comisión

B. Según enfoque del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Funcionamiento	Remuneración del personal Consumo en bienes y servicios	Población	Población	Población

6.3. Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola. Sección Garantía (FEOGA-Garantía)

El FEOGA-Garantía tiene por objetivo financiar los gastos derivados de la política agraria común⁴ (PAC). Los gastos asumidos por este fondo, vía las organizaciones comunes de mercado (las OCM), son de dos tipos. Por un lado, las restituciones a la exportación hacia los países terceros, destinadas a favorecer las exportaciones de los productos comunitarios mediante la alineación de sus precios de exportación con los precios mundiales y, por otro lado, las intervenciones destinadas a la regularización de los mercados agrícolas en el interior de la Unión Europea, que cubren una gama de medidas variable según las distintas OCM. Además, se añade la financiación del coste de depreciación de las existencias de nueva creación y los gastos ligados al programa de retirada de tierras. En el cuadro A.6.4. del anexo se presentan de modo resumido los principales mecanismos de apoyo a los distintos productos agrarios.

Tal y como se ha visto en el apartado anterior, los pagos realizados a través del FEOGA-Garantía son los más importantes dentro del presupuesto de la Unión Europea al representar más del 50% del mismo. Los productos que absorben una mayor cuantía de recursos son los cultivos herbáceos, los cuales en 1997 con unos pagos de 17.461,9 MECUS suponen el 43,0% del total del FEOGA-Garantía y el 21,8% del total del presupuesto comunitario. Le siguen, en orden de importancia cuantitativa, los pagos realizados por la partida “carnes, huevos y aves de corral”, que en 1997 ascendieron a 8.656,6 MECUS, cifra que supone el 21,3% del total

⁴ El análisis presupuestario del FEOGA-Garantía durante los años 95-97 se inserta dentro de la reforma de la PAC emprendida en 1992 basada en la consecución de dos principios: la necesidad de desligar la renta de los agricultores de su capacidad de generar excedentes y la conveniencia de pasar a una orientación más extensiva de la producción agrícola que evite las consecuencias negativas medioambientales de las prácticas intensivas tanto en el sector agrario como ganadero.

del FEOGA-Garantía y el 10,8% del total del presupuesto comunitario⁵. De entre el resto de productos agrarios que son también importantes, pero no llegan a alcanzar el 5% del presupuesto de la Unión Europea, destacan los “productos lácteos” con unos pagos efectuados en 1997 de 3.101,2 MECUS, las “materias grasas y proteginosas” con 2.571,7 MECUS y “otras acciones” con 2.488,5 MECUS. En el cuadro A.6.3. del anexo se ofrece de un modo más detallado todas las partidas presupuestarias que integran esta subsección.

A continuación se describen cada uno de los capítulos que configura esta rúbrica presupuestaria, se especifica su importancia relativa en términos cuantitativos, se detallan las principales formas de intervención con cargo al FEOGA-Garantía y se explicitan y justifican las hipótesis de imputación territorial consideradas y los indicadores de localización territorial utilizados.

En este sentido, es preciso señalar que los resultados obtenidos en la imputación territorial de los gastos del FEOGA-Garantía según el enfoque del flujo monetario son coincidentes con los obtenidos a través de la aplicación del enfoque del flujo del beneficio. Ello es así porque la finalidad de los créditos asignados a este fondo es garantizar un determinado nivel de renta a los agricultores y ganaderos comunitarios. En concreto, el actual sistema de protección surgido a partir de la reforma de PAC, que consiste en aproximar los precios de garantía a los precios mundiales y compensar a los agricultores de esta disminución de precios mediante la concesión de ayudas directas, empieza a considerarse más como una política social de rentas que como una política de ordenación productiva (Sumpsi, 1995).

⁵ Nótese que los pagos realizados por el presupuesto de la Unión Europea en concepto de cultivos herbáceos y carnes, huevos y aves de corral representan más del 30% de dicho presupuesto.

A partir de este razonamiento hemos supuesto que los beneficios de las actuales actuaciones emprendidas en el marco de la PAC se internalizan en el propio sector y, específicamente, en los agricultores y ganaderos que reciben las ayudas.

No hemos considerado la hipótesis de que la PAC beneficia a los consumidores en forma de menores precios porque, tal y como se ha comentado anteriormente, los precios de la mayoría de los productos agrarios actualmente se aproximan a los precios mundiales, por tanto si se compara una situación de intervención como la actual con otra de no intervención y libre comercio mundial, los consumidores se encuentran ante la misma situación. Es decir, si la Unión Europea no garantizase la renta de los agricultores y dejase actuar libremente las fuerzas del mercado, los precios se situarían a un nivel próximo al actual, la única diferencia es que dejarían de existir estas transferencias de renta de los contribuyentes a los agricultores.

En cambio, sí que creemos que habría que considerar una posible externalidad de tipo medioambiental generada por el FEOGA-Garantía, en cuanto que algunas de sus actuaciones favorecen la no desaparición de la agricultura en determinadas zonas de la Unión Europea, lo que provocaría importantes problemas territoriales y medio ambientales. Pero la dificultad de identificar qué tipo de ayudas y en qué zonas podrían generarse estos efectos desbordamiento junto con la imposibilidad de cuantificar este tipo de externalidades ha provocado que, a pesar de considerar que existen y que van a ser cada vez más importantes, hayamos rechazado esta hipótesis.

Así pues, los criterios generales de imputación territorial considerados en el enfoque del flujo del beneficio son coincidentes con los del flujo monetario, por lo que no va a ser necesario hacer ningún tipo de diferenciación. En el cuadro 6.4. se

ofrecen de manera sintética y abreviada los criterios de imputación utilizados para cada uno de los conceptos en que se distribuye el FEOGA-Garantía.

6.3.1. Cultivos herbáceos

Tal y como se ha mencionado anteriormente, los cultivos herbáceos son el capítulo presupuestario más importante dentro del presupuesto comunitario al representar más del 20% del total de los pagos realizados a través de dicho presupuesto. En concreto, los pagos realizados por cultivos herbáceos son de 15.018,4 MECUS en 1995, 16.372,2 MECUS en 1996 y 17.461,9 MECUS en 1997.

Los cultivos herbáceos reúnen los gastos derivados de los cereales, semillas oleaginosas, productos proteaginosos, lino no textil, fécula de patata y retirada de tierras. Los pagos más importantes corresponden a cereales, que con un total de 11.547,5 MECUS en 1997, representan el 66,1% de los pagos realizados por cultivos herbáceos. Le siguen las semillas oleaginosas con 2.607,7 MECUS y el 14,9% del total, retirada de tierras con 2.429,1 MECUS (13,9%), productos proteaginosos (546,0 MECUS y 3,1%), fécula de patata (316,9 MECUS y 1,8%) y lino no textil (79,22 MECUS y 0,5%).

Por actuaciones, los créditos de pago correspondientes a productos herbáceos se dirigen fundamentalmente a ayudas por hectárea (14.617,6 MECUS en 1997 y el 83,7%), otras intervenciones (2.240,6 MECUS y 12,8%), restituciones a la exportación (532,3 MECUS y 3,0%) y almacenamiento (71,5 MECUS y 0,4%). Ello supone que el 97% de las actuaciones del FEOGA-Garantía en cuanto a los cultivos herbáceos se corresponde a intervenciones y sólo el 3% a restituciones. Esta situación es fruto de la reforma de la PAC de 1992 en la que se acordó reducir el nivel de precios de los productos agrícolas hasta situarlos a unos niveles

similares a los precios mundiales y sustituirlos por un sistema de pagos directos a los agricultores por hectárea o por cabeza de ganado. Es decir, se paso de un sistema de mantenimiento de precios a un sistema de subvenciones directas.

El elemento más novedoso de la reforma de la PAC de 1992 son los pagos compensatorios para los productos herbáceos. Los cuales se introdujeron para compensar las pérdidas de renta de los agricultores a causa de la disminución de precios regulados.

El pago se fija en una cantidad por hectárea, que es distinta según las regiones en función del rendimiento obtenido. Y su cobro se condiciona a retirar un determinado porcentaje de las superficies cultivables de herbáceos (*set aside*), compromiso que da derecho a percibir el pago compensatorio, tanto por el espacio cultivado, como por el retirado. Existe una limitación a la superficie beneficiaria según el tamaño de las explotaciones, es la denominada “superficie máxima garantizada”. Los pequeños productores, aquellos que con la superficie de que disponen pueden producir hasta 92 toneladas de cereales, quedan exentos de practicar la retirada de tierras de cultivo.

La imputación territorial de los cultivos herbáceos se va a llevar a cabo en función de las distintas categorías de gasto en las que se subdivide dicha partida presupuestaria.

- ***Cereales***

Los gastos derivados de los cereales son los más importantes dentro de los cultivos herbáceos al representar entre un 62,3% y un 69,6% de los pagos efectuados por

cultivos herbáceos, y alrededor de un 28% del FEOGA-Garantía (véase cuadro 6.1 y cuadro A.6.3 del anexo).

Dentro de los cereales se distinguen, fundamentalmente, el trigo (blando y duro), la cebada, y el maíz, siendo el trigo el cereal que aglutina una mayor proporción de pagos. En concreto, en el año 1997, los pagos por trigo ascienden a 7.996,6 MECUS, los pagos por cebada a 2.401,2 MECUS y los vinculados al maíz y otros (sorgo, avena, centeno...) a 1.149,7 MECUS.

La principal partida presupuestaria vinculada a los cereales son las ayudas por hectárea para productores profesionales y para pequeños productores, la cual representa alrededor del 80% del total de los pagos por cereales. El resto se reparte entre restituciones a la exportación y gastos de almacenamiento, fundamentalmente.

En este caso, los pagos compensatorios son iguales para todos los cereales y se calculan multiplicando la denominada *cantidad básica* por el rendimiento regional correspondiente. Dicha cantidad básica es igual a la diferencia entre la media del precio de compra de los cereales anterior a la aplicación de la reforma, que es de 155 ecus por tonelada, y los precios de intervención sucesivamente menores que se van a aplicar en las tres campañas que se inician en 1993, hasta alcanzar los 100 ecus por tonelada en la campaña 1995/96.

Cabe señalar que existe una superficie base máxima para todos los cultivos herbáceos, que toma como punto de referencia las superficies cultivadas de cereales, oleaginosas y proteaginosas en 1989, 1990 y 1991, aumentadas en su caso con las superficies dejadas en barbecho, si éste responde a un programa financiado con fondos públicos. Si se supera dicha superficie, ya no se perciben íntegramente las ayudas.

La imputación territorial de los pagos efectuados por cada uno de los distintos cereales (trigo, cebada y maíz) se ha llevado a cabo a partir de la territorialización por Estados miembros que ofrecen los *Informes Financieros sobre el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola- Sección Garantía*, realizados anualmente por la Comisión. En dichos Informes aparecen, desagregados por conceptos, los distintos pagos efectuados a cada país miembro, distinguiendo los pagos por restituciones, los pagos por almacenamiento, los pagos por hectárea, etc. de cada uno de los distintos cereales, en especial trigo, maíz y cebada.

La distribución de los pagos por cereales entre los distintos países miembros es inmediata y constata que Francia es el principal país beneficiario al aglutinar el 29% de los pagos de promedio en los tres años analizados (por productos estos porcentajes son el 30% por trigo, el 33% por cebada y el 21% por maíz). Le sigue Alemania con el 22% del total y, a mayor distancia, se sitúan Italia (13%), Reino Unido (9%) y España (8%). Para el resto de países estos porcentajes representan menos de un 5%.

La imputación regional de los pagos por estos cereales dentro de cada Estado miembro se ha realizado para cada tipo de cereal (trigo, cebada y maíz) a partir de los pagos compensatorios por hectárea cultivada en cada región ya que, como se ha indicado, esta es la principal forma de intervención del FEOGA-Garantía con relación a los cultivos herbáceos.

Así pues, todos los gastos asociados al trigo, ya sean de trigo duro o trigo blando, se han distribuido dentro de cada país en función de los pagos compensatorios por hectárea de trigo que reciben las distintas regiones. Los pagos compensatorios se han calculado a partir de la cantidad básica, que para los años analizados es de 55 (diferencia entre el precio de intervención antes de la reforma y el precio de

intervención en la campaña 1995/96) y el rendimiento regional correspondiente⁶. Este pago compensatorio se corresponde con una cantidad por hectárea, por lo que luego ha sido necesario multiplicar dichos pagos compensatorios por la superficie cultivada de trigo en cada región para obtener los pagos totales recibidos por cada región.

El mismo procedimiento se ha seguido para imputar los pagos relativos al resto de cereales (cebada y maíz).

- ***Semillas oleaginosas***

Las semillas oleaginosas son, en términos cuantitativos, la segunda partida presupuestaria dentro de los cultivos herbáceos. Dentro de esta especificación se encuentran las semillas de girasol, soja, colza y nabina, que se utilizan para la producción de aceite y alimentación animal.

La territorialización de dichos pagos por Estados miembros se ha podido obtener directamente a partir de los Informes Anuales del FEOGA-Garantía. En este caso, es también Francia el país que más pagos obtiene con un promedio del 34% del total. Le sigue a mayor distancia España con el 23%, Alemania con el 15%, Italia con el 12% y el Reino Unido con el 8%. El resto de países se sitúan con unos porcentajes inferiores al 3%.

Para llevar a cabo la imputación regional se ha seguido el mismo procedimiento que el utilizado en el caso de los cereales, dado que el sistema de ayuda a los productores establecido para las semillas oleaginosas consiste, también, en el establecimiento de los pagos compensatorios y la retirada obligatoria de tierras de

⁶ Variable proporcionada por EUROSTAT: *Anuario Estadístico, Regiones*.

labor, sistema que se extiende al conjunto de los cultivos herbáceos. Pero en este caso no se han diferenciado productos, sino que la imputación se ha realizado de manera agregada y tomando como indicador de regionalización los pagos compensatorios regionales por semillas de girasol y de colza, ya que no existe información disponible sobre la superficie cultivada de soja y nabina, ni de sus rendimientos a nivel territorial.

- ***Productos proteaginosos***

Los productos proteaginosos engloban los guisantes, habas, haboncillos y altramuces dulces. Éstos son unos productos que se destinan, principalmente, a la industria de elaboración de piensos, compitiendo con una amplia gama de materias primas. Los pagos correspondientes a dichos productos sobrepasan en poco el 3% del total de los pagos realizados por cultivos herbáceos. El problema de estos productos es que no existe información regional sobre la superficie cultivada ni sobre los rendimientos, por lo que resulta imposible conocer los pagos compensatorios regionales.

El poco peso específico que tiene esta partida y el hecho de que los pagos por estos productos se encuentran territorializados a nivel de país, ha comportado distribuir dichos pagos entre las regiones de los distintos países miembros en función de la pauta resultante de la regionalización del resto de cultivos herbáceos regionalizados.

Cabe señalar que el país más beneficiado por dichos pagos es Francia que absorbe el 61% de los gastos por productos proteaginosos. Le sigue, a mucha más distancia, el Reino Unido con el 18%, Alemania con el 11% y Dinamarca con el

7%. El resto apenas alcanzan el 2%, salvo España, país en el que dicho porcentaje es del 4%.

- ***Lino no textil***

El cultivo del lino en la Unión Europea incluye, por una parte, el lino textil, cultivado sobretodo para la fibra, pero asimismo con un rendimiento elevado de semillas y, por otra parte, el lino no textil, cultivado únicamente por las semillas. Dichas semillas se utilizan para obtener aceite de uso industrial y alimentación animal.

En este caso existe el mismo problema que en los productos proteaginosos, pero resulta ser menos importante porque los pagos del FEOGA-Garantía por este concepto son muy bajos (alrededor del 0,5% del total de los pagos por cultivos herbáceos), por lo que se ha procedido a efectuar la regionalización de los mismos del mismo modo que se ha realizado en el caso de los productos proteaginosos.

Es decir, a partir de la distribución de los pagos por países miembros, la regionalización se ha llevado a cabo en función de la pauta resultante de la regionalización del resto de cultivos herbáceos. Este procedimiento se justifica, en parte, porque a partir de la campaña de 1993/94 el cultivo del lino no textil se asimiló a los cultivos herbáceos por ser éstos sus principales competidores, y el apoyo a este producto se realiza a través de ayudas por hectárea según los pagos compensatorios, del mismo modo que se procede en el resto de cultivos herbáceos.

- ***Fécula de patata***

Los pagos por fécula de patata representan el 1,8% del total de los cultivos herbáceos. Su imputación regional se ha realizado a partir de la distribución por países miembros al igual que el resto de cultivos herbáceos. Es decir, una vez obtenidos los pagos por países a través de los Informes Financieros del FEOGA-Garantía, se ha procedido a regionalizarlos en función de los pagos compensatorios de igual modo que en los cereales, utilizando como indicador de imputación regional la superficie regional cultivada y el rendimiento regional del cultivo de patatas.

- ***Varios cultivos herbáceos***

Esta es una partida negativa y residual, que apenas llega a alcanzar el 2% del total de los cultivos herbáceos. Al igual que el resto de estos cultivos, el Informe Financiero del FEOGA-Garantía permite su territorialización entre los distintos Estados miembros, por lo que su imputación territorial a este nivel administrativo es inmediata.

Su distribución regional, en el interior de cada país, se ha realizado a partir de la pauta resultante de la territorialización del conjunto de los cultivos herbáceos, por tratarse de una partida de ayudas e intervenciones que afectan al conjunto de estos cultivos.

- **Retirada de tierras**

Los pagos por retirada de tierras es una de las principales partidas de gasto dentro de los cultivos herbáceos, al significar casi el 15% del total de los pagos realizados por éstos. Como es una subvención condicionada a la retirada de tierras de cualquier tipo de cultivo herbáceo, y existe información sobre la territorialización de esta partida por países, su distribución regional dentro de cada país, se ha realizado a partir de la distribución regional del resto de partidas que configuran los cultivos herbáceos, es decir, de los cereales, semillas oleaginosas, productos proteaginosos, lino no textil y fécula de patata.

La distribución de los pagos por retirada de tierras entre países vuelve a poner de manifiesto que Francia es el principal país beneficiado con el 32% de los pagos totales por este concepto. En segundo lugar se sitúa Alemania con el 24%, y después siguen España con el 12%, el Reino Unido con el 11% e Italia con el 8%. El resto obtiene unos pagos por retirada de tierras que no llegan a alcanzar el 5% del total.

6.3.2. Azúcar

Los pagos por azúcar suponen en torno al 2% del total del presupuesto comunitario y alrededor del 5% del total de los pagos efectuados por el FEOGA-Garantía. En concreto, los pagos por azúcar durante los años analizados ascienden a 1.831,0 MECUS en 1995, 1.711,3 MECUS en 1996 y 1.607,8 MECUS en 1997.

El azúcar en la Unión Europea está regulado por un sistema de base contractual entre fabricantes y cultivadores que disfrutan de un precio de intervención para el azúcar y de un precio base para la remolacha. El precio base para la remolacha se deduce del precio de intervención del azúcar, teniéndose en cuenta los rendimientos de la remolacha en términos de azúcar, el coste de transformación, los costes de entrega en fábrica y el valor de los subproductos.

Las producciones de azúcar, y por tanto de remolacha, están limitadas y adjudicadas a cada país, que a su vez los traslada a las empresas, y éstas a su vez a los agricultores remolacheros. Son las denominadas cuotas de producción.

De entre las distintas medidas de apoyo al sector (restituciones, compras de intervención, subvenciones a la industria química, etc.) destacan las restituciones a la exportación al absorber más del 70% de los pagos efectuados en el sector del azúcar.

Los pagos por azúcar a cada país están disponibles a través de los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas, por lo que su imputación es inmediata. De su análisis se desprende que son Francia con el 28% de promedio de los tres años analizados, Bélgica con el 22% y Alemania con el 20%, los países que absorben una mayor cuantía de pagos comunitarios por este producto agrario y sus derivados. El resto de países no llegan a alcanzar el 10% del total, y cabe mencionar los casos de Luxemburgo, Irlanda, Grecia, Portugal, Finlandia, Suecia y Austria que absorben menos del 1% del total de dichos pagos.

La regionalización dentro de cada país se ha llevado a cabo a partir de la producción regional de remolachas, obtenida a partir de la superficie regional cultivada y de su rendimiento.

6.3.3. Materias grasas y proteginosas

Los pagos del FEOGA-Garantía por materias grasas y proteaginosas ascienden a 1.154,1 MECUS en 1995, 2.3663,3 MECUS en 1996 y 2.571,7 MECUS en 1997, cifras que suponen entre el 3,3% y el 6,3% del total de los pagos realizados por el FEOGA-Garantía, y entre el 1,7% y el 3,2% del total del presupuesto comunitario.

Esta rúbrica recoge dos grandes tipos de producciones agrarias: el aceite de oliva, que significa alrededor del 85% del total de los recursos asignados a esta rúbrica y los forrajes desecados y legumbres secas que suponen el restante 15%.

- *Aceite de oliva*

La regulación del aceite de oliva se basa en el establecimiento de precios de intervención que suponen compras de intervención obligatorias por parte de los organismos competentes, restituciones a la exportación y subvenciones a los productores, a las industrias procesadoras y al consumo, siendo las ayudas a la producción la partida presupuestaria más importante al acaparar en torno al 90% del total de los pagos del sector. El resto se reparte entre ayudas al consumo (un 7%) y restituciones a la exportación por el aceite de oliva (un 3%).

La ayuda a la producción se instrumenta en función de la producción real, existiendo una cantidad máxima garantizada para el conjunto de la Comunidad. En caso de rebasarse dicha cantidad, la ayuda se reduce proporcionalmente, y en caso de no alcanzarse, la diferencia se puede añadir a la cantidad máxima garantizada de la próxima campaña⁷.

⁷ Para un análisis más detallado, véase Rubio (1997).

La distribución de los pagos por aceite de oliva entre los distintos países miembros se obtiene a partir de los Informes Financieros sobre el FEOGA-Garantía. Son fundamentalmente España, Italia y Grecia los países más beneficiados por dichos pagos, al ser los principales productores. Estos tres países absorben más del 95% del total de los pagos. En concreto, España obtiene de promedio alrededor del 38%, Italia el 32% y Grecia el 26%. Portugal recibe también un pequeño pago por este producto (alrededor de un 2,4%).

La distribución regional de los pagos por aceite de oliva dentro de España, Italia, Grecia y Portugal se ha realizado a partir de la superficie regional destinada a olivos, ya que no ha sido posible disponer de la producción regional de aceite de oliva; y la parte residual que aparece asignada al resto de países de la Unión Europea, vinculada a ayudas a favor del consumo, se ha distribuido entre las regiones de estos países en función de su población.

- ***Forrajes desecados y legumbres secas***

Por lo que respecta a las materias proteaginosas que se concretan en forrajes desecados y legumbres secas, su organización común de mercado pretende hacer competitivas tales producciones. Las principales actuaciones presupuestarias en este sector son las ayudas a la producción de forrajes desecados que se instrumentan como ayudas complementarias cuando el precio medio del mercado mundial es inferior al precio objetivo. Dichas ayudas absorben en torno al 80% del total de los pagos, mientras que las ayudas a las legumbres secas obtienen el 20% restante.

La distribución de los pagos del FEOGA-Garantía por países se obtiene de los Informes Financieros relativos a dicho fondo, por lo que su imputación es directa. En este sentido, destacan España y Francia por ser los países que acaparan un mayor volumen de recursos (más del 30% del total de los pagos efectuados). Siguen, a cierta distancia, Italia con el 16%, Alemania con el 7%, Dinamarca con el 6% y los Países Bajos con el 5%.

Dado que no ha sido posible encontrar ningún indicador estadístico que reflejase la importancia relativa de estos productos entre las distintas regiones que configuran los países miembros, la distribución regional de los pagos asociados a dichos productos dentro de cada país se ha efectuado a partir de la pauta resultante de la distribución de los cultivos herbáceos por suponer que existe cierta correlación entre las áreas geográficas dedicadas a estos cultivos y las dedicadas a forrajes desecados y legumbres secas.

6.3.4. Frutas y hortalizas

Los recursos del FEOGA-Garantía destinados al sector de las frutas y hortalizas ascienden a 1.832,6 MECUS en 1995, 1.558,5 MECUS en 1996 y 1.569,0 MECUS en 1997, cifras que representan alrededor del 4,4% del total de los pagos efectuados a través de dicho fondo durante los años 1995-97 y en torno al 2,2% del total del presupuesto comunitario.

Presupuestariamente, estos pagos se dirigen a financiar por una parte las frutas y hortalizas frescas (alrededor de un 58%) y, por otra, las frutas y hortalizas transformadas (el 42% restante). El importante peso de las ayudas a la producción de productos transformados obedece a las propias características del sector en la Unión Europea, en el que existe una gran competencia externa y, por tanto, los

agricultores comunitarios deben competir en base a la mejora de la calidad, intentando desarrollar producciones fuera de temporada, y llevando a cabo la transformación industrial de algunos productos.

Los pagos efectuados por el FEOGA-Garantía en concepto de frutas y hortalizas se encuentran territorializados por países miembros en los Informes del Tribunal de Cuentas. De su análisis se desprende que son España con el 27% del total de los pagos, Italia con el 26% y Grecia con el 25%, los principales países beneficiarios. Les siguen a mayor distancia Francia con el 15% y Portugal con el 4%.

La cantidad de productos que engloba dicho capítulo presupuestario y la inexistencia de datos sobre producción de hortalizas o superficie destinada a estos cultivos a nivel regional, ha provocado que el total del capítulo se impute entre las regiones de los distintos países en función de la superficie agrícola destinada a árboles frutales⁸. No obstante, ello no provoca grandes distorsiones ya que son las frutas las que acaparan la mayor parte de las actuaciones del sector (más del 70%).

6.3.5. Vino

Los pagos efectuados a través del FEOGA-Garantía en el sector vitivinícola representan alrededor del 2,5% del total de los pagos vinculados a dicho fondo. En concreto, los pagos efectuados en 1995 ascienden a 857,5 MECUS, los efectuados en 1996 a 782,2 MECUS y los correspondientes a 1997 a 988,2 MECUS.

⁸ La superficie agrícola destinada a árboles frutales se ha obtenido a partir de la diferencia entre la superficie agrícola destinada a cultivos permanentes y la destinada a los cultivos de vid y olivos.

La regulación del mercado solo se aplica a vinos de mesa, quedando excluidos de ella los denominados vinos de calidad producidos en regiones determinadas⁹. Los principales instrumentos de intervención son las restituciones a la exportación, las compras de intervención basadas en la destilación de los excedentes vínicos y los mecanismos de control de la oferta, entre los que destacan el fomento del arranque de viñas, fomento de la reconversión varietal y prohibición de nuevas plantaciones hasta el 2010.

El análisis de los distintos conceptos presupuestarios que se integran en dicha partida revela que las actuaciones son múltiples, destacando las primas por abandono definitivo de superficies plantadas de vino, partida que absorbe más del 40% del total. Del resto de intervenciones, cabe mencionar las ayudas a la utilización de mostos (un 19%), intervenciones vinculadas al almacenamiento y la destilación (un 18%), y la depreciación de existencias (un 13%).

La distribución de los pagos por vino entre países se obtiene directamente de los Informes del Tribunal de Cuentas, ya que se trata de un capítulo presupuestario. De su análisis se desprende que es Italia el país que absorbe una mayor cuantía de recursos. En concreto, en promedio de los años estudiados, este país obtiene el 42% de los pagos efectuados al sector del vino. Le siguen España con el 27% y Francia con el 24%. Grecia y Portugal, por su parte, recogen el 3% de dichos pagos y el resto de países no llega a obtener el 1%.

La distribución regional dentro de cada país se ha realizado a partir de la información disponible. Así, para el caso de Italia y España se ha utilizado como indicador regional la variable producción de uva para la transformación en vino

⁹ Estos vinos disponen de disposiciones especiales que regulan la delimitación de la zona de producción, las variedades, los métodos de vinificación, el grado alcohométrico natural mínimo, etc.

nuevo y mosto. En el caso de Francia, Portugal y Grecia al no disponerse de dicha variable, se ha utilizado la superficie regional destinada a viñedos.

En cuanto a países como Alemania, Países Bajos, Bélgica y Austria, donde el promedio de los pagos por este producto no alcanza el 1% del total, y dado que en la mayoría de los casos se trata de actuaciones a favor del fomento de su consumo, dichos pagos se han distribuido regionalmente de acuerdo con la población.

6.3.6. Tabaco

Las actuaciones a favor del tabaco absorben alrededor del 2,7% de los recursos del FEOGA-Garantía con un total de 993,0 MECUS en 1995, 1.022,8 MECUS en 1996 y 997,0 MECUS en 1997.

La regulación de la producción y comercio de tabaco sin elaborar en el mercado interior de la Comunidad se basa en el establecimiento de restituciones a la exportación y en la concesión de ayudas directas a los productores en forma de primas, además de establecerse un régimen de cuotas por Estado y por grupo de variedades.

En términos presupuestarios son las primas por tabaco las actuaciones que absorben la casi totalidad de los pagos efectuados por el FEOGA-Garantía al sector.

La distribución de estos pagos por países se obtiene directamente de los Informes del Tribunal de Cuentas. De su territorialización cabe señalar que son los países mediterráneos los principales productores y, por tanto, los principales beneficiarios. En concreto, Italia y Grecia obtienen un promedio del 37% del total

de los pagos. En un segundo grupo se sitúan España con el 13%, Francia con el 8% y Alemania con el 3%. El resto de países no alcanza el 1%.

La atribución de los pagos efectuados al sector tabaco entre las distintas regiones que configuran los países se ha realizado en función de la pauta resultante de la distribución de los cultivos herbáceos, salvo para el caso español que se ha podido disponer de la variable producción regional de tabaco.

6.3.7. Productos lácteos

Los pagos del FEOGA-Garantía por productos lácteos ascienden a 4.028,2 MECUS en 1995, 3.582,5 MECUS en 1996 y 3.101,2 MECUS en 1997, cifras que suponen alrededor del 10% del total de los pagos efectuados por este fondo.

Las formas de intervención en este sector son múltiples y la mayoría de ellas tienen una manifiesta repercusión presupuestaria. De entre los instrumentos de intervención destacan las restituciones a la exportación, las compras obligatorias a un precio de intervención junto a medidas de fomento al consumo. Este sistema se basa en el establecimiento de cuotas de producción láctea por países para evitar el aumento incontrolado de los stocks.

De entre estas medidas son las restituciones a la exportación por leche y productos lácteos las más importantes al significar en torno al 45% del total de los pagos a este sector. Ello se debe a que las compras obligatorias generan el almacenamiento a largo plazo de la materia grasa en forma de mantequilla y de la materia proteica como leche desnatada en polvo. En estos productos es donde se acumulan los excedentes lácteos comunitarios, y para dar salida a los cuales se recurre al mercado internacional con la concesión de fuertes restituciones. Son también

significativas las ayudas a la leche desnatada en polvo destinada a la alimentación de los terneros (un 12%) y las primas por abandono definitivo o reducción de la producción de leche (un 9%).

La distribución de los pagos por leche y productos lácteos por países miembros, obtenida a través de los Informes del Tribunal de Cuentas, evidencia que Francia y los Países Bajos consiguen casi la mitad de estos recursos. En concreto, estos dos países absorben el 23% del total de los pagos cada uno. Les sigue, a cierta distancia, Alemania con el 15%, Bélgica con el 9%, Dinamarca y el Reino Unido con el 8% e Irlanda con el 7%. El resto se sitúa en unos porcentajes inferiores al 3%.

La distribución regional de los pagos por leche y productos lácteos dentro de cada país se ha realizado a partir del número de vacas lecheras existentes en las distintas regiones en relación al total nacional. La variable idónea hubiese sido la producción láctea, pero al no disponer de dicha variable para el conjunto de regiones de la Unión Europea se ha procedido a imputar dichos pagos en función del número de vacas lecheras, indicador homogéneo para todas las regiones de la muestra. Además, esta es una variable muy próxima a la producción láctea por lo que su utilización resulta admisible.

6.3.8. Carnes, huevos y aves de corral

Los pagos por carnes, huevos y aves de corral, son la segunda gran partida a la que se destinan los créditos del FEOGA-Garantía. En concreto, el total de los pagos efectuados a este sector por el FEOGA-Garantía ascienden a 6.145,8 MECUS en 1995, 8.271,1 MECUS en 1996 y 8.656,0 MECUS en 1997, cifras que significan alrededor del 20% de los créditos de dicho fondo.

Esta rúbrica presupuestaria engloba los pagos destinados al sector vacuno, los destinados al ovino y caprino, los asignados al porcino y, finalmente, los atribuidos a huevos y aves de corral, siendo el vacuno el sector que acapara una mayor cuantía de recursos (más del 75% de este capítulo presupuestario). Le sigue en orden de importancia cuantitativa, el sector del ovino y el caprino con un peso específico que gira alrededor del 17% y, finalmente, se sitúan el porcino y los huevos y aves de corral con unos pagos muy reducidos.

Tal y como se ha procedido en otros productos, la imputación regional de los pagos por carnes, huevos y aves de corral se realiza a partir de la imputación regional de los pagos por los distintos productos que engloba dicha rúbrica presupuestaria.

- *Vacuno*

El vacuno es la principal partida de gasto del capítulo correspondiente a carnes, huevos y aves de corral. Los pagos efectuados alcanzan los 4.881,7 MECUS en 1995, 6.687,0 MECUS en 1996 y 6.580,5 MECUS en 1997 (véase cuadro A.6.3. del anexo).

Las medidas de apoyo a este sector son, básicamente, el establecimiento de restituciones a la exportación, las compras de intervención obligatoria, las subvenciones directas a productores y consumidores y la financiación del almacenamiento privado de carne congelada. Para evitar un aumento de la producción se limita el número de primas pagables a los productores.

En términos presupuestarios las actuaciones que absorben un mayor volumen de recursos son las primas a la producción (por cabezas de ganado), establecidas para determinados conceptos (por vacas nodrizas, por extensificación, primas especiales, etc.), las cuales representan alrededor del 50% del total de los pagos efectuados al sector. Destacan, también, las restituciones a la exportación (23% del total) y las medidas de compensación de pérdidas de ingresos de los productores, junto con programas de sacrificio de animales y medidas excepcionales de apoyo, que absorben en torno al 15%, y finalmente, las intervenciones en forma de almacenamiento de carne de vacuno que representan alrededor de un 9% del total.

Los pagos correspondientes a cada uno de estos conceptos se encuentran territorializados por países en los distintos Informes Financieros del FEOGA-Garantía.

Los países que reciben un mayor volumen de pagos comunitarios son Francia con el 23% del total (en promedio de los tres años analizados), Irlanda con el 18%, Reino Unido con el 17% y Alemania con el 15%. El resto de países no llegan a alcanzar el 5%, salvo España que obtiene el 8% de los pagos por vacuno.

La imputación regional de los pagos por vacuno dentro de cada país se ha llevado a cabo a partir de la distribución regional del número de cabezas de ganado vacuno destinado a la producción de carne (es decir, se han excluido las vacas de leche).

- **Ovino y caprino**

Los pagos realizados al sector ovino y caprino ascienden a 1.073,4 MECUS en 1995, 1.321,2 MECUS en 1996 y a 1.518,7 MECUS en 1997 (véase cuadro A.6.3. del anexo).

En este caso, las medidas de apoyo al sector se restringen únicamente a subvenciones a los productores (primas por oveja y por cabra). Para la concesión de la prima por cabeza existe un límite individual de la hacienda del ganadero: 1.000 ovejas en explotaciones situadas en zonas desfavorecidas, y 500 en las demás. Los animales por encima de estos límites dan derecho al 50% de la prima.

Como en el caso del vacuno, la distribución de los pagos efectuados por el FEOGA-Garantía al sector ovino y caprino están totalmente territorializados por países, pero a diferencia del vacuno, en este caso son el Reino Unido y España los principales países beneficiarios con el 28% y el 25% del total de los pagos, respectivamente. Siguen, pero más alejados, Grecia con el 14%, Italia con el 10%, Francia con el 8% e Irlanda con el 7%. El resto de países presenta unos porcentajes inferiores al 3%.

La distribución regional dentro de cada país se ha efectuado a partir del número de cabezas de ganado ovino y caprino.

- **Porcino**

Los créditos de pago asociados a este sector son de cuantía muy reducida, en concreto, 92,2 MECUS en 1995, 124 MECUS en 1996 y 478,9 MECUS en 1997.

Las medidas a favor de este sector se basan, fundamentalmente, en restituciones a la exportación y existe la posibilidad (pero no la obligatoriedad) de adoptarse medidas de intervención cuando el precio comunitario se sitúa por debajo del precio base. Estas medidas consisten, normalmente, en ayudas al almacenamiento privado. También se prevé la posibilidad de comprar producción cuando el mercado experimenta caídas muy importantes.

Como en el resto de los casos anteriores, estos pagos se encuentran territorializados por países, y la distribución regional dentro de cada país se ha llevado a cabo a partir del número de cabezas porcinas.

- ***Huevos y aves de corral***

Los pagos realizados por esta partida representan menos del 2% del total de los pagos por carnes, huevos y aves de corral, por lo que su importancia cuantitativa es muy reducida. En concreto, los créditos de pago asignados a esta partida ascienden a 98,4 MECUS en 1995, 138,8 MECUS en 1996 y 78,7 MECUS en 1997, y se corresponden exclusivamente a restituciones a la exportación, ya que ésta es la única medida de intervención prevista por parte de la Unión europea en este sector.

Al igual que en los productos anteriores, los Informes Financieros del FEOGA-Garantía ofrecen la territorialización de estos pagos por países.

En este caso existe un problema a la hora de distribuir regionalmente dichos pagos dentro de los países miembros puesto que no existe información sobre el censo avícola para todas las regiones consideradas. Dada esta restricción y ponderando el hecho de que su importancia es muy escasa y que existe la distribución de los

pagos por países, se ha optado por regionalizar dichos pagos en función de la distribución del ganado porcino, por tratarse también de ganados estabulados.

6.3.9. Otros mercados

Esta rúbrica presupuestaria asciende a 1.296,7 MECUS en 1995, 1.135,0 MECUS en 1996 y 1.181,2 MECUS en 1997, cifras que representan alrededor del 3% del total del FEOGA-Garantía.

Dentro de esta rúbrica se incluyen dos grandes categorías de gasto, por un lado las plantas textiles y gusanos de seda, que significan alrededor del 75% del total, y por otro lado, el capítulo otros productos vegetales (25%). De entre los primeros destaca, con un peso presupuestario del 90% el algodón, y el lino textil con el 10% restante. El capítulo otros vegetales engloba un conjunto de intervenciones a favor de productos tales como las semillas, el lúpulo, programas específicos para los territorios insulares, el arroz, y una parte importante sin especificar.

La distribución de estos pagos por países está disponible, pero el problema surge cuando se intentan imputar regionalmente debido a la amalgama de actuaciones y a la inexistencia de variables vinculadas a estos productos a nivel regional. Es por ello, que se ha optado por imputar dichos pagos en función del VAB agrario regional, salvo los programas de actuaciones específicas para los territorios insulares a través de los programas POSEIDOM, POSEIMA, POSEICAN e Islas menores del mar Egeo, que se han imputado a dichas regiones directamente.

6.3.10. Otras acciones

El total de los créditos de pago consignados a esta partida presupuestaria asciende a 1.340,5 MECUS en 1995, 2.281,8 MECUS en 1996 y 2.488,5 MECUS en 1997, cifras que suponen alrededor del 5% del total de los pagos del FEOGA-Garantía.

Dentro de esta rúbrica presupuestaria se circunscribe un conjunto muy amplio y variado de actuaciones, que van desde programas especiales para combatir problemas derivados de la lejanía insular en cuanto a determinadas producciones de animales hasta restituciones por ayuda alimentaria de la comunidad, pasando por intervenciones a favor de los productos de la pesca, revisión de ejercicios anteriores, medidas de control y prevención en el ámbito del FEOGA-Garantía, medidas de desarrollo rural, y las medidas complementarias.

Las medidas complementarias son las más importantes en términos cuantitativos, representan más del 75% del total, y surgen a partir de la reforma de la PAC de 1992. Se concretan en tres programas: ayudas para la protección del medio ambiente, ayudas para la forestación de tierras agrícolas y ayudas a la jubilación anticipada. Las primeras se dirigen a incentivar la reducción del uso de fertilizantes y productos fitosanitarios, extensificar las producciones agrícolas, reducir la cabaña bovina u ovina y mantener en buen estado las tierras de labor o forestales retiradas de la producción. La forestación de tierras agrícolas pretende mejorar las superficies forestales y compensar las pérdidas de ingresos en que se pudiera incurrir por el cambio de cultivos. Las ayudas a la jubilación anticipada de agricultores es optativo para los Estados miembros y puede consistir tanto en la concesión de primas por cese de actividad o per hectárea de tierras cedidas, como en una indemnización anual no vinculada a las superficies cedidas y en un complemento de jubilación cuando el importe nacional establecido para incentivar el cese de actividad se considere demasiado bajo.

De entre estas tres medidas complementarias, es la protección al medio ambiente la que abarca el mayor número de pagos, al significar el 78% del total de los pagos por estas partidas.

La territorialización de este capítulo presupuestario entre los distintos Estados miembros se obtiene directamente de los Informes del Tribunal de Cuentas, y su distribución regional se ha llevado a cabo a partir del VAB agrario regional debido a la amplitud de conceptos que abarca. Con la excepción de los programas destinados a las regiones ultraperiféricas que, al igual que en el apartado anterior, se han podido identificar e imputar directamente a las islas afectadas.

6.3.11. Reserva monetaria

Este crédito presupuestario se destina a cubrir la reserva consignada con carácter provisional para hacer frente a las variaciones producidas por los movimientos significativos e imprevistos del tipo de cambio vigente en el mercado entre el dólar estadounidense y el ecu con respecto a la paridad utilizada en el presupuesto, y también se destina a cubrir, en su caso, los costes derivados de los reajustes monetarios que tuvieron lugar en septiembre de 1992 entre las monedas de los Estados miembros.

Cabe señalar que para los años analizados no fue necesaria dotar esta reserva, por lo que los pagos efectuados son nulos.

Cuadro 6.4

Criterios de imputación de los pagos realizados a través del FEOGA-Garantía

Según enfoques del flujo monetario y del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Cereales (trigo, cebada, maíz)	Ayudas por hectárea a los productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Pagos compensatorios regionales por cereales (cantidad básica por rendimiento y por hectárea cultivada)
Semillas oleaginosas	Ayudas por hectárea a los productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Pagos compensatorios regionales por semillas de girasol y de colza (cantidad básica por rendimiento y por hectárea cultivada)
Productos proteginosos	Ayudas por hectárea a los productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Regionalización resto de cultivos herbáceos
Lino no textil	Ayudas por hectárea a los productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Regionalización resto de cultivos herbáceos
Fécula de patata	Ayudas por hectárea a los productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Pagos compensatorios regionales por cultivo de patatas
Varios cultivos herbáceos		Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Regionalización resto de cultivos herbáceos
Retirada de tierras	Subvención directa a productores	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Regionalización resto de cultivos herbáceos
Azúcar	Restituciones a la exportación	Productores	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Producción regional de remolacha azucarera

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Aceite de oliva	Ayudas a la producción Ayudas al consumo	Productores Consumidores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Países productores: Superficie destinada a olivos Países no productores: población
Forrajes desecados y legumbres secas	Ayudas a la producción	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Distribución regional cultivos herbáceos
Frutas y hortalizas	Ayudas a la producción	Productores	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Superficie destinada a frutales
Tabaco	Ayudas a la producción	Productores	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Distribución regional cultivos herbáceos
Productos lácteos	Restitución a la exportación	Productores	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Nº de vacas lecheras
Vacuno	Ayudas a la producción (por cabeza de vacuno) Restitución a la exportación	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Nº de cabezas de ganado vacuno
Ovino y caprino	Ayudas a la producción	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Nº de cabezas de ganado ovino y caprino
Porcino	Restitución a la exportación	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Nº de cabezas porcinas
Huevos y aves de corral	Restitución a la exportación	Productores	Informe Financiero FEOGA-Garantía	Nº de aves de corral
Otros mercados		Productores	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	VAB agrario Programas insulares: imputación directa
Otras acciones	Ayudas a favor del medio ambiente	Agricultores y ganaderos	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	VAB agrario Programas insulares: imputación directa

6.4. Acciones estructurales y de pesca

Dentro de este título presupuestario se inscriben todas aquellas actuaciones comunitarias que pretenden reducir los desequilibrios territoriales y promover la cohesión económica y social entre las regiones y entre los países integrantes de la Unión Europea. Tal y como se ha comentado en los párrafos anteriores, su peso específico en el total del presupuesto comunitario gira en torno al 30%, lo que le convierte en la segunda gran partida de gastos.

El capítulo más importante que se inscribe dentro de esta rúbrica es el correspondiente a los fondos estructurales, que con un total de 23.622,8 MECUS en 1997 supone el 90% del total de las Acciones estructurales y de pesca. Continúa, en términos de importancia cuantitativa, el Fondo de Cohesión, el cual representa el 9% del total en 1997 (2.323,0 MECUS). El resto de capítulos presentan un carácter muy residual y no alcanzan a significar el 1% del total de esta rúbrica. Entre estas últimas actuaciones figura el mecanismo financiero desarrollado para los países de la última ampliación (véanse cuadros 6.1 y A.6.5 del anexo).

La distribución territorial de los distintos conceptos de gasto que engloba este título presupuestario según el enfoque del flujo del beneficio se ha realizado bajo la hipótesis de que la totalidad de los beneficios que generan estas actuaciones se internalizan en el territorio al que se destinan. La justificación de esta hipótesis reside en el hecho de que en la mayoría de los casos se trata de transferencias a las distintas Administraciones Públicas condicionadas a la financiación de una inversión. Es decir, se trata de transferencias directas de la Unión Europea para que se concreten en un determinado proyecto de inversión en una región o país determinado. Por tanto, el primer beneficiario de estos fondos son los territorios a

los que se destinan. Este argumento se ve reforzado por el propio objetivo de reducción de los desequilibrios territoriales que la Unión Europea otorga a dichos fondos. Es decir, estas actuaciones se conciben como medio para reducir las disparidades territoriales de renta, por tanto, se dirigen a una región para que dicha región mejore su situación económica relativa. Obviamente, los proyectos financiados pueden generar efectos desbordamiento al beneficiar a individuos no residentes en las regiones en las que se ubican los proyectos financiados, pero a la práctica resulta altamente difícil conocer qué tipo de proyectos se financian en cada región y el porcentaje de participación comunitaria en cada uno de ellos. Disponer de esta información es totalmente necesario para poder establecer hipótesis de incidencia sobre los posibles efectos desbordamiento ya que, por ejemplo, las externalidades generadas por una infraestructura viaria son muy distintas a las provocadas por una infraestructura hidráulica.

Cabe hacer una mención específica al FSE al tratarse de un fondo con unas características distintas al resto. El FSE tiene como finalidad la lucha contra el paro, la mejora de las posibilidades de empleo de los jóvenes y la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales a través de la formación y la reconversión profesional. En este sentido, puede considerarse que los beneficios que proporciona dicho fondo tienen un carácter divisible, ya que los obtienen las personas que reciben la formación y el reciclaje. Ello implica que la imputación territorial de los beneficios generados por este fondo coincide, también, con la del flujo monetario.

A la vista de estas argumentaciones, hemos considerado que la distribución geográfica del gasto derivado de todas las actuaciones comunitarias que se circunscriben dentro de la rúbrica “acciones estructurales y de pesca” según el enfoque del flujo del beneficio es la misma que la resultante de aplicar el enfoque del flujo monetario.

6.4.1. Fondos estructurales

El capítulo presupuestario correspondiente a los fondos estructurales engloba además de los fondos estructurales propiamente dichos, las iniciativas comunitarias y las acciones innovadoras. En el capítulo 1 ya se realizó una breve descripción de cada una de estas partidas, por lo que en este apartado se van a desarrollar los criterios seguidos para su imputación regional.

6.4.1.1. Fondos estructurales

6.4.1.1.1. Análisis descriptivo de los fondos estructurales

Los fondos estructurales son los principales instrumentos presupuestarios que la Unión Europea dispone para llevar a cabo su política estructural, teniendo como principal propósito es reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones más desfavorecidas. Los fondos estructurales incluyen el FEDER, el FEOGA-Orientación, el FSE y el IFOP, a través de los cuales se canalizan subvenciones no reembolsables dirigidas a apoyar e impulsar las reformas estructurales de carácter regional, laboral, agrario y pesquero, según el fondo de que se trate¹⁰. Estos fondos han sido objeto de varias reformas, siendo la que afecta

¹⁰ Excelentes resúmenes de la evolución de dichos fondos en el marco de la política regional comunitaria y de su funcionamiento pueden encontrarse en Barberán y Egea (1997) y Cuadrado y Mancha (1999). Tamames (1999), Calvo (1997) y Maluquer et al. (1995) ofrecen, también, una visión sistematizada de la evolución de estos fondos estructurales.

al periodo analizado la realizada en 1993, cuya aplicación abarca el período 1994-99¹¹.

El FEDER es actualmente el instrumento clave de la política regional comunitaria que tiene por objetivo reducir las disparidades existentes entre las regiones de la Comunidad, participando en el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas o con muy baja densidad de población y en la reconversión de las regiones en crisis industrial. El cumplimiento de estos objetivos lo realiza a través de ayudas económicas que destina a la financiación de proyectos de inversión productiva, de creación y modernización de las infraestructuras que contribuyan al desarrollo o a la reconversión de las regiones correspondientes, a las acciones que tengan por objeto el desarrollo del potencial endógeno regional y a las inversiones en los ámbitos educativo y sanitario en las regiones menos desarrolladas¹².

El importe total del FEDER para los años analizados asciende a 8.455,9 MECUS en 1995, 10.713,2 MECUS en 1996 y 11.521,4 MECUS en 1997, lo que supone un peso específico de dicho fondo en el total de los fondos estructurales del 48%.

El FEOGA-Orientación tiene como principal objeto fomentar el ajuste estructural del sector agrario, financiando acciones destinadas a desarrollar y reforzar las estructuras agrarias y silvícolas, a conservar los espacios naturales y a conseguir un mayor desarrollo rural¹³. En concreto, las funciones atribuidas al FEOGA-

¹¹ El reglamento marco que regula la aplicación de los fondos estructurales durante el periodo 1994-99 es el Reglamento 2081/93 que modificó al Reglamento 2052/88, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como la coordinación entre si de sus intervenciones, con el Banco Europeo de Inversiones y con el resto de instrumentos financieros vigentes.

¹² Para un análisis más detallado sobre el actual FEDER, véase el Reglamento 2083/93 que modificó al Reglamento 4254/88.

¹³ El Reglamento 2085/93, que modificó el 4256/88, es el que actualmente regula este fondo.

Orientación son reforzar y reorganizar las estructuras agrarias y forestales, incluidas las de comercialización y transformación de productos agrícolas y forestales, y contribuir a compensar los efectos de los obstáculos naturales en la agricultura; garantizar la reconversión de las producciones agrícolas y promover el desarrollo de actividades complementarias para los agricultores, como son las actividades turísticas; contribuir a garantizar un nivel de vida equitativo a los agricultores y contribuir al desarrollo del entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente y a la conservación del espacio rural (incluida la conservación de los recursos naturales de la agricultura).

Los pagos procedentes de este fondo aumentaron su cuantía de 2.572,7 MECUS en 1995 a los 3.580,0 MECUS en 1997, lo que supone un peso relativo de alrededor del 15% del total de los fondos estructurales.

Por su parte, el FSE tiene como finalidad la lucha contra el paro de larga duración, la mejora de las posibilidades de empleo de los jóvenes y fomentar la adaptación de los trabajadores a los cambios industriales. Para ello contribuye, en particular, a facilitar el acceso al mercado laboral, fomentar la igualdad de oportunidades en dicho mercado, desarrollar las competencias, aptitudes y cualificaciones profesionales y favorecer la creación de empleo¹⁴.

Los créditos de pago asociados al FSE ascienden en 1997 a 6.143 MECUS, cifra que representa el 26% del total de los fondos estructurales.

Finalmente, el IFOP, el último fondo estructural creado, tiene como finalidad establecer una financiación específica para el sector de la pesca. Su actuación se concentra en otorgar ayudas a la flota pesquera, acuicultura y banda costera, al

equipamiento de los puertos pesqueros, a la transformación y comercialización de los productos de la pesca y de la acuicultura y a la prospección de mercados¹⁵. La importancia relativa de este fondo es muy reducida, dada la especificidad de sus actuaciones, aunque entre 1995 y 1997 ha doblado su cuantía pasando de un volumen de 260,8 MECUS a 486,9 MECUS, respectivamente. Ello significa incrementar su porcentaje de participación en el conjunto de los fondos estructurales del 1,5% al 2,1% en estos años.

En las intervenciones financieras de los fondos estructurales se utilizan distintas formas de financiación en función de la naturaleza de las operaciones, tales como la cofinanciación de programas operativos, la cofinanciación de proyectos apropiados, la concesión de subvenciones globales y el apoyo a la asistencia técnica y estudios preparatorios.

La actuación de los fondos estructurales tras la reforma de 1988 se fundamenta en una serie de principios. Entre éstos destaca el de concentración de las actuaciones de los fondos estructurales en objetivos prioritarios con el propósito de evitar la dispersión de los esfuerzos y reforzar la eficacia de dichos fondos en la reducción de las disparidades regionales. En concreto, en el periodo 1994-99 los fondos estructurales se concentran en los seis objetivos siguientes:

- Objetivo nº 1. Su finalidad es fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas. En este objetivo participan el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación y va dirigido a las regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75% de la media comunitaria¹⁶.

¹⁴ Para un análisis más específico del FSE véase el Reglamento 2084/93 que modificó al Reglamento 4255/88.

¹⁵ Este fondo aparece regulado en el Reglamento 2080/93.

¹⁶ A este criterio general se añade el concepto de zonas introducidas a "título excepcional" y de regiones consideradas por "razones particulares".

- **Objetivo nº 2.** Su propósito es reconstruir las regiones fronterizas y reconvertir regiones o partes de éstas gravemente afectadas por el declive industrial. El FEDER y el FSE son los encargados de este objetivo y se destinan a aquellas regiones gravemente afectadas por la crisis industrial.
- **Objetivo nº 3.** Su prioridad es la lucha contra el paro de larga duración, la integración profesional de los jóvenes y de las personas amenazadas de exclusión del mercado de trabajo. La intervención corresponde al FSE.
- **Objetivo nº 4.** Su finalidad es la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción. El fondo a través del cual se canalizan intervenciones necesarias para conseguir estos propósitos es el FSE.
- **Objetivo nº 5.** En la perspectiva de la reforma de la Política Agraria común, se distinguen dos tipos de acciones:
 - **Subobjetivo 5 a).** Pretende acelerar la adaptación de las estructuras agrarias y pesqueras en el marco de la reforma de la política agraria común y de la política común de la pesca, a través de la actuación del FEOGA-Orientación y del IFOP.
 - **Subobjetivo 5 b).** Su propósito es fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales con un bajo nivel de desarrollo socioeconómico a través de la actuación conjunta del FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación.

- **Objetivo nº 6.** Su finalidad es contribuir al desarrollo de las regiones con baja densidad de población (inferior a 8 habitantes por Km²) que se corresponden con las regiones del Norte de Suecia y Finlandia a través del FEDER, el FSE, el FEOGA-Orientación y el IFOP.

La importancia relativa de dichos objetivos varia de manera considerable, así mientras que el objetivo 1 aglutina entre un 60% y un 69% de los recursos procedentes de los fondos estructurales, el objetivo 6 llega como máximo a alcanzar el 0,5%. Ello es debido a la distinta amplitud de la cobertura. En este sentido, el objetivo 1 alcanza al 26,6% de la población de la Unión Europea. En cambio, las zonas o regiones contempladas bajo el objetivo 2 agrupan aproximadamente el 16,8% de la población, las zonas o regiones objetivo 5b el 8,2% y, finalmente, las zonas objetivo 6 abarcan tan solo el 0,35%.

Otra cuestión a tener en cuenta es que los objetivos 1, 2, 5b y 6 son objetivos territoriales y, por tanto, están delimitados geográficamente a las zonas o regiones que cumplen unos determinados criterios. Los objetivos 3, 4 y 5a, en cambio, son objetivos horizontales de aplicación en todo el territorio de la Unión Europea.

Las áreas territoriales objetivo 1 se corresponden con las regiones administrativas NUTS II, las zonas objetivo 2 son áreas inferiores, correspondientes a NUTS III y las zonas objetivo 5b y 6 pueden ser incluso más reducidas. Así mismo, el Reglamento marco establece que un mismo territorio solo puede optar a ayudas en función de uno de los objetivos territoriales, es decir, de los objetivos nº 1, 2, 5b y 6. No obstante, una zona o región puede ser elegible bajo un criterio territorial y uno horizontal. Además, es preciso especificar que, debido a que sólo las zonas objetivo 1 se corresponden administrativamente con las regiones NUTS II, las regiones que no son objetivo 1, pueden presentar zonas elegibles por el objetivo 2

y por el objetivo 5b e, incluso, por el objetivo 6 como es el caso de la región sueca de Övre Norrland.

Una observación adicional es que las regiones objetivo 1 no reciben fondos como zonas elegibles por los objetivo horizontales, sino que la actuación del FSE y del FEOGA-Orientación en las regiones objetivo 1 responde a las líneas de actuación de los objetivos 3, 4 y 5a, pero estas actuaciones están incluidas en las finalidades del propio objetivo 1. De este modo, las regiones objetivo 1 sólo reciben fondos estructurales por dicho objetivo, quedando excluidas del resto.

6.4.1.1.2. Imputación territorial de los fondos estructurales

La territorialización de los fondos estructurales se ha realizado a partir de los datos territorializados por países y por objetivos que ofrecen los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas*. Una vez territorializado el total de los fondos por países y según objetivos, se ha procedido a regionalizar dichas cantidades entre las regiones que configuran los países miembros. Para ello se ha utilizado la información procedente de los *Informes Anuales de los Fondos Estructurales* elaborados por la Comisión. En dichos informes se explicitan los pagos efectuados a las distintas regiones europeas según los distintos objetivos.

Los objetivos 1, 2, 5b y 6 son objetivos territoriales y, por tanto, están delimitados geográficamente a las zonas o regiones que cumplen unos determinados criterios, por lo que los pagos correspondientes a estos fondos se encuentran altamente regionalizados. En cambio, en los objetivos 3, 4 y 5a la mayor parte del gasto se encuentra sin regionalizar y catalogado como “multiregional”, al ser unos objetivos de carácter horizontal y de aplicación en todo el territorio de la Unión Europea. En este caso y como criterio general, se ha imputado dicho gasto a las

distintas regiones en función de los criterios que delimitan la posibilidad de configurarse como zona elegible.

Las áreas territoriales objetivo 1 se corresponden con las regiones administrativas NUTS II, las zonas objetivo 2 son áreas inferiores, correspondientes a NUTS III y las zonas objetivo 5b y 6 pueden ser incluso más reducidas. Así mismo, el Reglamento marco establece que un mismo territorio solo puede optar a ayudas en función de uno de los objetivos territoriales, es decir, de los objetivos nº 1, 2, 5b y 6. No obstante, una zona o región puede ser elegible bajo un criterio territorial y uno horizontal. Además, es preciso especificar que, debido a que sólo las zonas objetivo 1 se corresponden administrativamente con las regiones NUTS II, las regiones que no son objetivo 1, pueden presentar zonas elegibles por el objetivo 2 y por el objetivo 5b e, incluso, por el objetivo 6 como es el caso de la región sueca de Övre Norrland.

Una observación adicional es que las regiones objetivo 1 no reciben fondos como zonas elegibles por los objetivo horizontales, sino que la actuación del FSE y del FEOGA-Orientación en las regiones objetivo 1 responde a las líneas de actuación de los objetivos 3, 4 y 5a, pero estas actuaciones están incluidas en las finalidades del propio objetivo 1. De este modo, las regiones objetivo 1 sólo reciben fondos estructurales por dicho objetivo, quedando excluidas del resto.

Cabe señalar que existen ciertas diferencias en las cifras correspondientes a los pagos por países y objetivos que aparecen en los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas* y las que figuran en los *Informes Anuales de los Fondos Estructurales* realizados por la Comisión Europea. Sin embargo, dichas diferencias no son muy importantes y dado que partimos del marco presupuestario que ofrece el Tribunal de Cuentas, los datos de los Informes Anuales de los Fondos Estructurales sólo se

utilizan como indicador estadístico para regionalizar dichos fondos dentro de cada país.

A continuación se describe de un modo más detallado el criterio de imputación territorial utilizado para cada uno de los distintos objetivos.

- **Objetivo n° 1**

El propósito de este objetivo es el fomento del desarrollo de las regiones menos desarrolladas en el sí de la Unión Europea, entendiéndose por regiones menos desarrolladas aquellas regiones de nivel NUTS II cuyo PIB per cápita, según los datos de los últimos tres años, sea inferior al 75% de la media comunitaria.

Las regiones incluidas en el objetivo n° 1 para el periodo 1994-99 se especifican en el cuadro 6.5¹⁷:

Tal y como puede observarse y con carácter excepcional, el Reglamento marco establece que por un fenómeno de contigüidad único y en función de su PIB regional de nivel NUTS III, están asimismo afectados por el objetivo 1 los distritos de Avesnes, Douai y Valenciennes en Francia, así como las zonas de Argill y Bute, de Arran, de las Cumbraes y de Western Moray. También establece que la región de Abruzzi solo podrá beneficiarse de la ayuda contemplada en el objetivo 1 durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de diciembre de 1996.

¹⁷ La lista de las regiones objetivo 1 tiene una validez de seis años a partir de 1994. Antes de que haya transcurrido dicho plazo, la Comisión debe volver a examinar la lista con la debida antelación para que el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adopte por mayoría cualificada una nueva lista válida para el período siguiente.

Cuadro 6.5.
Regiones objetivo 1 para el período 1994-99.

Bélgica:	Hainaut (Valonia)
Alemania:	Los cinco nuevos Estados federales (Brandemburgo, Mecklenburgo-Ant., Sajonia, Sajonia-Anhalt y Thuringia) y Berlín Este
Grecia:	Todo el país.
España:	Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Ceuta y Melilla, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Canarias y Murcia
Francia:	Departamentos de ultramar, Córcega y alrededores de Valenciennes, Donai y Avesnes en la región de Norte-Paso de Calais
Irlanda:	Todo el país
Italia:	Abruzzi (hasta el 31-12-1996), Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Apulia, Cerdeña y Sicilia
Países Bajos:	Flevoland (PB Orientales)
Austria:	Burgenlaand (desde el 1-1-1995) (Ostoesterreich)
Portugal:	Todo el país
Reino Unido:	Irlanda del Norte, Merseyside (Noroeste), Highlands y zona de las Islas Enterprise (Escocia)

El objetivo 1 es al que se dedican mayor cantidad de recursos. En concreto, los pagos realizados por la Unión Europea a estas regiones ascienden a 11.975,8 MECUS en 1995, 14.699,5 MECUS en 1996 y 14.102,6 MECUS en 1997, cifras que suponen más del 60% del total de los Fondos Estructurales.

La territorialización de los recursos destinados al objetivo 1 por países pone de manifiesto que España es el país más beneficiado en términos absolutos. En

promedio, España absorbe el 31% del total de los fondos destinados al objetivo 1. Le siguen, en orden decreciente, Portugal con un 16,3%, Italia con un 14,6%, Alemania con un 13,4%, Grecia con un 13,3% e Irlanda con un 6,3%. En el resto de países los fondos destinados al objetivo 1 tienen escasa importancia.

En los casos de Grecia, Portugal e Irlanda todas las regiones que configuran estos países son objetivo 1, por lo que quedan excluidas como zonas elegibles por el resto de objetivos.

La regionalización que ofrecen los Informes Anuales de los Fondos Estructurales es muy alta para este objetivo, dado que se trata de un objetivo delimitado geográficamente. Así, el gasto de los fondos estructurales dedicados al objetivo 1 en Francia, Países Bajos, Bélgica, Reino Unido, y Austria está totalmente regionalizado. En Alemania el porcentaje de regionalización gira en torno al 92%, en España este porcentaje se sitúa alrededor del 65%, en Italia es del 39%, en Grecia del 34% y en Portugal alcanza solamente el 23%.

Finlandia y Suecia no son receptores de ningún fondo por objetivo 1. En cuanto a Dinamarca y Luxemburgo, el Informe del Tribunal de Cuentas les asigna una cantidad residual solamente para el año 1995, cuantía que se les ha imputado directamente.

Por lo que se refiere a Irlanda no existe ningún problema ya que dicho país se considera como una única región.

El criterio seguido para regionalizar los gastos no territorializados, que son debidos a la existencia de programas multirregionales, ha consistido en atribuir a las regiones objetivo 1 del país la parte catalogada como "multiregional" en proporción a los importes ya regionalizados. De este modo sólo se asignan pagos

a las regiones catalogadas como objetivo 1, y además se tiene en cuenta su peso relativo en el conjunto del país en términos de capacidad para captar fondos comunitarios para este objetivo.

- **Objetivo nº 2**

Las zonas geográficas elegibles como objetivo 2 son aquellas que presentan graves problemas relacionados con el declive industrial y comprenden regiones, regiones fronterizas o partes de regiones, incluidas cuencas de empleo y núcleos urbanos. Estas zonas deben corresponder o pertenecer a una unidad territorial de nivel NUTS III que cumpla todos los siguientes criterios:

- Que tenga una tasa media de paro superior a la media comunitaria registrada en el transcurso de los tres últimos años.
- Que presente 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.
- Que detecte una disminución comprobada del empleo industrial en relación con el año de referencia que se elija a efectos del segundo criterio.

Además se incluyen otros criterios secundarios que permiten incluir en este objetivo zonas contiguas que respondan a los criterios antes mencionados, así como a zonas que respondan a estos criterios y sean colindantes con regiones objetivo 1. También se pueden incluir núcleos urbanos cuya tasa de paro supere la media comunitaria al menos en un 50% y donde se haya registrado una importante disminución del empleo industrial, las zonas de mutaciones industriales donde se haya producido un destacado agravamiento del desempleo, las zonas especialmente urbanas enfrentadas a serios problemas de rehabilitación de áreas

industriales degradadas y las zonas afectadas por problemas de reestructuración del sector pesquero.

Los recursos destinados al objetivo 2 por el FEDER y el FSE se han duplicado en los tres años considerados. En concreto, los pagos efectuados al objetivo 2 ascienden a 1.111,5 MECUS en 1995, 1.636,0 MECUS en 1996 y a 3.177,2 MECUS en 1997. Ello significa que el peso específico del objetivo 2 en relación al total de los fondos estructurales ha pasado de ser el 6,4% en 1995 al 13,4% en 1997.

La distribución de los fondos estructurales para el objetivo 2 por países muestra que es el Reino Unido con un promedio del 27,5% el que acapara el mayor volumen de fondos. Le siguen Francia con el 23,9% y España con el 20,2%. A una mayor distancia se encuentran Alemania con el 11,8% e Italia con el 6,1%.

Las regiones de Grecia y Portugal, así como Irlanda, no son zonas elegibles por el objetivo 2, por lo que no obtienen recursos procedentes del FEDER y del FSE para dicho objetivo.

En el resto de países que tienen zonas catalogadas como objetivo 2 (Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Austria) la cantidad de recursos destinados es mucho menor no superando ningún país el 3,5% del total.

Los *Informes Anuales de los Fondos Estructurales* presentan un grado de territorialización en casi la totalidad de los países en los que existen regiones beneficiarias del 100%, por lo que su distribución entre regiones ha sido inmediata. La excepción ha sido Finlandia para todos los años y Suecia para el año 1997, países en los que el total de los fondos por objetivo 2 se encuentra

catalogado como “multiregional”. En estos casos, la distribución regional se ha realizado a partir de los criterios que definen la elegibilidad de la región.

En concreto, en el caso de Finlandia sólo la región Manner-Suomi cumple el requisito de presentar una tasa de paro superior a la media comunitaria, ya que la otra región que configura el país (Aland) tiene una tasa de desempleo muy por debajo de la media. Ello ha implicado imputar a Manner-Suomi la totalidad de los recursos derivados del objetivo 2 de este país.

En el caso de Suecia, como existe una pauta de distribución regional de dicho fondo para el año 1995 y, además, las regiones beneficiarias coinciden con las que cumplen los criterios de elegibilidad, se ha imputado la cuantía del país para el año 1997 en función de la pauta resultante de 1995. Cabe señalar que en el año 1996, Suecia no recibió ningún pago en concepto de este objetivo.

Una cuestión adicional a especificar se refiere a Italia, país que en 1995 según datos del Informe Anual de los Fondos Estructurales no recibió ningún pago por este objetivo y, en cambio, el Tribunal de Cuentas le asigna 16,3 MECUS. La regionalización de esta cuantía se ha realizado en función de la pauta de regionalización del año 1996 al ser éste ejercicio presupuestario el más próximo.

En España y el Reino Unido, países en los que algún año aparece una pequeña parte de los recursos por objetivo 2 catalogada de “multiregional”, esta cuantía se ha distribuido regionalmente en función del gasto territorializado.

- **Objetivos 3 y 4**

Los objetivos 3 y 4 tienen aplicación en todo el territorio de la Unión Europea, siendo su propósito la lucha contra el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral (objetivo 3), además de facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción (objetivo 4).

No obstante, tal y como se ha especificado anteriormente, las regiones objetivo 1 no son receptoras de FSE por los objetivos 3 y 4, sino que las finalidades de estos objetivos ya quedan recogidas en el propio objetivo 1, estando estas actividades financiadas por el FSE, pero dentro del marco del objetivo 1.

Estos objetivos suponen entre un 9% y un 10% del total de los fondos estructurales, siendo como se ha mencionado, el FSE el único instrumento de intervención comunitario. El volumen total de pagos realizados en estos objetivos es de 1.601,6 MECUS en el año 1995, 2.321,7 MECUS en el año 1996 y 2.159,2 MECUS en el año 1997.

La distribución por países constata que son el Reino Unido con el 22,8% de promedio y Francia con el 18,6% los países que más recursos obtienen por estos objetivos. Les siguen España con el 14,7%, Alemania con el 12,9%, Italia con el 8,5% y los Países Bajos con el 8,2%. El resto de países, salvo Irlanda, Grecia y Portugal que no reciben fondos por estos objetivos, acumulan un total que no sobrepasa el 4%.

Al contrario de lo acontecía con los dos objetivos imputados anteriormente, los objetivos 3 y 4 se encuentran muy poco territorializados por las características que acabamos de describir. En este sentido, la imputación regional de la parte no regionalizada dentro de cada país se ha llevado a cabo, entre las regiones que no son consideradas objetivo 1¹⁸, a partir de la distribución regional del número de parados, ya que se supone que existe una elevada correlación positiva entre las regiones con un mayor nivel de desempleo y las subvenciones procedentes del FSE.

En concreto, el indicador de imputación regional utilizado dentro de cada país ha sido el número total de parados y el número de parados menores de 25 años, debido a que una de las líneas prioritarias dentro de estos objetivos es la inserción profesional de los jóvenes. La ponderación dada a cada una de estas variables ha sido del 75% y del 25%, respectivamente.

- ***Subobjetivo 5a***

El subobjetivo 5a pretende facilitar la aceleración de la adaptación de las estructuras agrarias y pesqueras en el marco de la reforma de la política agraria común y de la política común de la pesca. Entre sus actuaciones destaca el ajuste y reconversión de la producción, el sostenimiento de las rentas en zonas de montaña, la instalación de jóvenes en el sector, la mejora de la comercialización de productos agrarios y el fomento del asociacionismo agrario. También pretende modernizar la flota pesquera, el equipamiento de los puertos pesqueros, fomentar la transformación de los productos de la pesca y mejorar la comercialización.

¹⁸ Ello ha obligado a ajustar los indicadores estadísticos utilizados excluyendo las regiones objetivo 1 y, en el caso de que en el presente estudio se utilice una unidad territorial superior como ocurre con Bélgica, Austria y el Reino Unido, se ha llevado a cabo el ajuste pertinente, que consiste en no incluir en el total regional la parte del indicador correspondiente a las zonas excluidas por objetivo 1.

Las zonas elegibles por este objetivo son todas aquéllas afectadas por la reforma de la PAC y de la política pesquera que no sean regiones objetivo 1.

Los recursos comunitarios destinados a este subobjetivo proceden del FEOGA-Orientación y del IFOP y suponen un total de 696,5 MECUS en 1995, 818,2 MECUS en 1996 y 1.153,2 MECUS en 1997. En términos relativos este subobjetivo acumula entre el 3,6% y el 4,9% del total de los fondos estructurales.

En términos absolutos y en promedio de los tres años analizados, el país que aglutina un mayor volumen de fondos estructurales por el subobjetivo 5a es Francia con un 34,0% del total. Le sigue Alemania con un 20,5% y, a mayor distancia, se sitúan Italia (8,1% del total), Austria (7,0%), España (6,6%), Finlandia (6,4%), Reino Unido (4,7%), Dinamarca (4,2%), Bélgica (4,1%) y Suecia (3,0%).

Irlanda, Grecia y Portugal no reciben recursos por este objetivo, y los Países Bajos y Luxemburgo obtienen unos pagos que suponen el 1% y el 0,4%, respectivamente.

Al no ser el objetivo 5a un objetivo delimitado geográficamente, el nivel de regionalización dentro de los países miembros sea muy bajo. En este caso, la imputación de la parte no regionalizada se ha realizado a partir del peso relativo del VAB regional a precios de mercado generado por el sector de la agricultura, pesca y silvicultura en el total nacional, excluyendo las regiones objetivo 1. La utilización de este indicador se justifica por ser una variable que informa sobre el peso relativo que tiene el sector primario y también por el hecho de que como los requisitos para ser zona elegible son bastante amplios, ya que el criterio es

cualquier zona afectada por la reforma de la PAC o de la política pesquera, es necesario también un indicador de cierta amplitud.

La falta de información estadística ha comportado que en el caso de Italia, Reino Unido, Finlandia, Suecia y Austria se haya tenido que utilizar como variable el VAB agrario.

- ***Subobjetivo 5b***

La finalidad de este subobjetivo es fomentar las zonas rurales situadas fuera del objetivo 1 que presenten un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, valorado en función del PIB per cápita, y reunir igualmente al menos dos de los tres criterios siguientes:

- Elevado índice de empleo agrícola en relación con el empleo total.
- Bajo nivel de renta agraria, expresado en valor añadido agrícola por unidad de trabajo agrícola.
- Baja densidad de población y/o importante tendencia al despoblamiento.

Además, la intervención comunitaria podrá ampliarse a otras zonas rurales situadas fuera de las regiones objetivo 1 y que se caracterizan por un bajo nivel de desarrollo socioeconómico, siempre que respondan a uno o varios de los criterios siguientes:

- Situación periférica de las zonas o islas con respecto a los grandes polos de actividad económica y comercial de la Comunidad.

- Sensibilidad de la zona a la evolución del sector agrícola, en especial en el marco de la reforma de la política agraria común, valorada en función de la evolución de la renta agrícola y de la tasa de población activa agrícola.
- Estructura de las explotaciones agrícolas y estructura de edad de la población activa agrícola.
- Presiones ejercidas sobre el medio ambiente y el espacio rural.
- Situación de las zonas en el interior de las zonas de montaña o desfavorecidas
- Repercusiones socioeconómicas en la zona de la reestructuración del sector pesquero.

Los fondos que intervienen en la consecución del objetivo 5b son el FEDER, el FSE y el FEOGA-Orientación. Su importancia relativa es bastante escasa, si bien en los tres años analizados se ha duplicado el importe por pagos realizados a este objetivo. Así, los pagos realizados en 1995 a las zonas objetivo 5b ascienden a 437,9 MECUS, en 1996 se elevan a 901,6 MECUS y, en 1997, a 1.023,8 MECUS, cantidades que representan el 2,5%, el 4,0% y el 4,4% del total de los fondos estructurales, respectivamente.

La distribución de estos recursos por países pone de manifiesto que Francia es de nuevo el país que acumula un mayor volumen de recursos con un 32,1% del total. A continuación se sitúan Alemania con el 21,7%, España (14,4%), el Reino Unido (10,1%), Italia (7,5%) y Austria (6,3%). Al resto de países se destina una cantidad inferior al 3%.

Irlanda, Grecia y Portugal no participan en este objetivo al ser objetivo 1.

Al tratarse de un objetivo delimitado geográficamente, el grado de distribución de los fondos que operan en las zonas catalogadas de elegibles es altamente elevado,

situándose en la mayoría de los países en el 100%. Ello comporta que la imputación regional de las cuantías asignadas a este objetivo entre los distintos países se efectúe de manera inmediata.

En aquellos países en que el grado de regionalización no es completo, pero supera el 95%, como es el caso de Francia y Reino Unido, la parte no catalogada como “multiregional” se ha distribuido en función de la pauta resultante de la parte del gasto territorializada.

El único país donde el total de los recursos destinados a este objetivo no están territorializados es Suecia. En este caso se ha procedido a la imputación regional a partir de las zonas elegibles como objetivo 5b. Una vez determinadas las regiones elegibles, se ha atribuido a cada región una parte del total de los fondos en función de la combinación de tres variables que representan los criterios de elección: el PIB per cápita, la renta agraria, y la densidad de población, ponderando cada una de ellas un tercio.

- **Objetivo nº 6**

Este objetivo se creó a partir de la adhesión de Finlandia y Suecia a la Unión Europea, con el propósito de paliar los problemas específicos de las regiones árticas con un nivel muy bajo de densidad de población de estos países. Todos los Fondos Estructurales participan en este objetivo.

Las zonas elegibles son las que presentan una densidad de población igual o inferior a los 8 habitantes por kilómetro cuadrado. Este objetivo abarca, aproximadamente el 17% de la población de Finlandia que vive en Laponia y en

las zonas colindantes con Rusia, y el 5% de la población de Suecia que habita en los tres condados del Norte.

Las cuantías destinadas a este objetivo en los años 1995, 1996 y 1997 fueron de 63,0 MECUS, 51,1 MECUS y 109,7 MECUS, respectivamente, ello supone que dicho objetivo significa, de promedio, el 0,4% del total de los fondos estructurales.

La distribución de los fondos estructurales por el objetivo 6 pone de manifiesto que Finlandia es el país más beneficiado, absorbiendo, en promedio, el 73% del total de los fondos destinados a este objetivo, mientras que Suecia obtiene el 27% del total.

Estas cuantías aparecen sin regionalizar en los dos países. En el caso de Finlandia todos los recursos se han atribuido a la región Manner-Suomi al ser ésta la única región con zonas elegibles por el objetivo 6. En el caso de Suecia, son tres las regiones con zonas elegibles por este objetivo. En este caso el total asignado a Suecia se ha distribuido entre estas tres regiones en función del peso específico de su población.

Al final de este apartado se presenta un cuadro resumen de las hipótesis de incidencia y los indicadores de localización utilizados para imputar los gastos correspondientes a los fondos estructurales según los objetivos.

6.4.1.2. Iniciativas comunitarias

6.4.1.2.1. Análisis descriptivo de las iniciativas comunitarias

Las iniciativas comunitarias son instrumentos específicos complementarios a la actuación de los MCA y se orientan a reforzar la política estructural de la Comunidad favoreciendo un desarrollo económico y social más equilibrado entre las regiones. Su rasgo más característico es que son actuaciones en las que la Comisión tiene la casi absoluta capacidad de decisión. La Comisión propone a los Estados miembros, por propia iniciativa, y al margen de los MCA, estas actuaciones para contribuir a resolver problemas que revisten una dimensión europea especial, ya sea de índole territorial u horizontal.

A estos propósitos se asignan el 9% del total de los fondos estructurales, en términos de créditos de compromiso, tal y como establecen los reglamentos de los fondos estructurales. Estos recursos se concentran, básicamente, en las zonas más desfavorecidas de las regiones objetivo 1 y 6, así como en las regiones objetivo 2 y 5b, pero en menor medida. Cabe señalar que también se permite que una parte limitada de los recursos dirigidos a iniciativas con carácter regional puedan financiar acciones que no estén dentro de estas zonas elegibles por los objetivo antes mencionados.

En 1993, la Comisión presentó el Libro Verde sobre las iniciativas comunitarias definiendo cinco áreas de actuación prioritaria para el periodo 1994-99 con el propósito de concentrar las acciones e incrementar su dotación presupuestaria. Esos ámbitos de actuación son: cooperación y redes transfronterizas, transnacionales o interregionales; desarrollo rural, integración y articulación de las regiones ultraperiféricas; promoción del empleo y desarrollo de los recursos humanos y gestión de los cambios industriales. A estos ámbitos de actuación se

añadieron dos más, a propuesta del Parlamento: el desarrollo de barrios urbanos en crisis y la reestructuración del sector pesquero.

Así, para el período 1994-99 existen trece iniciativas comunitarias para las siete áreas de actuación, tal y como se describen a continuación siguiendo a Barberán y Egea (1997):

1. Cooperación y redes transfronterizas, transnacionales o interregionales

- INTERREG II. Esta iniciativa pretende desarrollar la cooperación transfronteriza y ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Unión europea a superar los problemas específicos relativos a su aislamiento con respecto a las economías nacionales y a la Unión Europea en su conjunto y, en segundo lugar, completar las redes de energía para conectarlas a redes europeas más amplias.

2. Desarrollo rural

- LEADER II. Este proyecto tiene como objetivo ayudar a los agentes y territorios locales a aprovechar su propio potencial de desarrollo mediante el apoyo a los proyectos de desarrollo rural diseñados y gestionados por los agentes locales en el medio rural.

3. Integración y articulación de las regiones ultraperiféricas

- REGIS II. Su objetivo es potenciar la integración de las regiones más alejadas de la comunidad como son los departamentos franceses de ultramar, Madeira, Azores y Canarias. Las medidas previstas atañen a la diversificación de las

actividades económicas, la consolidación de las relaciones con el resto de la Unión, la cooperación entre regiones ultraperiféricas, la prevención de los riesgos naturales y la formación profesional.

4. Promoción del empleo y desarrollo de los recursos humanos

- NOW. Esta iniciativa pretende fomentar la igualdad de oportunidades de empleo para la mujer, especialmente mediante medidas de formación y acceso a empleos con futuro y puestos de dirección.
- HORIZON. Su propósito es facilitar la posibilidad de empleo para aquellas personas excluidas del mercado laboral o que corren el riesgo de serlo: discapacitados, personas desfavorecidas y grupos desfavorecidos (toxicómanos, presos o antiguos presos, refugiados, personas marginadas, aisladas o sin domicilio fijo, inmigrantes, parados de larga duración).
- YOUTHSTART. El propósito de esta iniciativa es facilitar la integración en el mercado laboral de los jóvenes menores de veinte años poco cualificados.

5. Gestión de los cambios industriales

- ADAPT. Esta iniciativa cuenta con los siguientes objetivos: adaptación de los trabajadores a los cambios industriales, aumento de la competitividad de las empresas mediante la formación, prevención de desempleo a través del aumento de las cualificaciones de los trabajadores y creación de nuevos puestos de trabajo y actividades.

- RECHAR II. Su propósito es facilitar la reconversión económica de las zonas mineras gravemente afectadas por la crisis del carbón y del lignito.
- RESIDER II. La finalidad de esta iniciativa es la reconversión económica y social de las cuencas siderúrgicas de la Comunidad.
- KONVER. Las actuaciones previstas a través de esta iniciativa contribuyen a la diversificación económica de las zonas fuertemente dependientes del sector militar, especialmente a través de la reconversión de las actividades económicas vinculadas a este sector, para reducir su dependencia del mismo, y del fomento de actividades viables desde el punto de vista comercial en todos los sectores industriales, excepto las que puedan ser objeto de aplicación militar.
- RETEX. Su objetivo es promover la diversificación económica en las zonas altamente dependientes del sector textil y de la confección para reducir su dependencia del mismo y facilitar la adaptación de las empresas viables de todos los sectores industriales.
- Textil-confección en Portugal. Esta iniciativa pretende modernizar la industria textil y de confección en Portugal, que suponen más de una tercera parte del empleo y de las exportaciones del país, para facilitar su adaptación a la evolución de la competencia internacional.
- PYME. Su objetivo es ayudar a aumentar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, tanto del sector industria como de servicios, especialmente las situadas en las regiones objetivo 1, para adaptarse al mercado único y los niveles competitivos internacionales.

6. Desarrollo de barrios urbanos en crisis

- URBAN. La finalidad de esta iniciativa es revitalizar aquellos distritos urbanos que han sufrido una importante crisis económica y social en las grandes y medias ciudades, a través de ayuda para actividades de reactivación económica y social, renovación de las infraestructuras y equipos y mejora de la calidad del entorno. Dos tercios de la dotación se destinarán a regiones del Objetivo 1 y, el resto, preferentemente a zonas objetivo 2.

7. Reestructuración del sector pesquero

- PESCA: Su propósito es ayudar a las zonas altamente dependientes del sector pesquero a superar la crisis actual, y contribuir a la diversificación de la actividad económica a través del desarrollo de actividades creadoras de empleo como son la artesanía y el turismo.

8. Actuaciones a favor de la paz

- PEACE: En 1995, la Comisión añadió esta nueva iniciativa de ayuda especial a favor de la paz y la reconciliación tanto en Irlanda del Norte como en las regiones irlandesas limítrofes del Eire. Existen cinco grandes líneas de actuación: el empleo, la renovación urbana y rural, la cooperación transfronteriza, la lucha contra la exclusión social, el desarrollo industrial y la inversión productiva.

Los pagos realizados en concepto de iniciativas comunitarias en los años analizados son de 1.048,7 MCEUS en 1995, 1.513,2 MECUS en 1996 y 1.489,2

MECUS en 1997. Ello supone que las iniciativas absorben alrededor del 6,5% de los pagos efectuados por fondos estructurales. La distribución de estos recursos entre las distintas iniciativas comunitarias se presentan en el cuadro 6.6.

Cuadro 6.6.

Pagos realizados en las distintas iniciativas comunitarias
(Millones de ecus)

	1995	1996	1997
INTERREG II	227,7	423,5	357,6
LEADER II	132,7	133,6	104,1
ADAPT	152,6	87,0	147,9
PYME	67,7	88,7	123,6
URBAN	58,1	108,1	75,6
PESCA	5,3	20,6	33,8
RECHAR II	75,6	61,6	75,4
RESIDER II	77,0	79,6	62,1
RETEX	75,4	67,8	56,8
EMPLEO	53,6	170,3	246,6
KONVER	87,3	95,1	68,7
REGIS II	22,0	135,6	55,8
PEACE	13,7	41,7	81,2
TOTAL	1.048,7	1.513,2	1.489,2

Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas, 1997.

Tal y como puede comprobarse, las iniciativas comunitarias con una dotación mayor de créditos de pago son INTERREG II, LEADER II y EMPLEO, la cual engloba a las iniciativas NOW, HORIZON y YOUTHSTART.

6.4.1.2.2. Imputación territorial de las iniciativas comunitarias

La distribución de los pagos derivados de las iniciativas comunitarias por países se obtiene directamente de los *Informes Anuales sobre los Fondos Estructurales*. De su análisis se desprende que Alemania es el país que acapara un mayor volumen de recursos (alrededor de un 17% de promedio). Le sigue España con un 13,7%, el

Reino Unido con el 8,8%, Francia con el 8,6% y Portugal con el 6,5%. El resto no alcanza el 5%. Es preciso señalar que existe una parte muy importante de los fondos destinados a la iniciativas comunitarias que se encuentra sin territorializar por países debido a que, en muchos casos, el ámbito geográfico de las iniciativas afecta a varios países y es dificultoso determinar la cuantía que corresponde a cada uno.

El grado de regionalización dentro de cada país es muy variable dependiendo de cada uno de ellos, pero resulta ser en general muy bajo, por lo que se hace necesario distribuir el total no regionalizado de acuerdo con algún parámetro que sea lo más aproximado posible a la realidad. Por ello se ha analizado país por país para buscar el indicador más idóneo tal y como se detalla a continuación. Obviamente, la parte del gasto distribuida entre las regiones se ha imputado directamente.

En el caso de Irlanda, Luxemburgo y Dinamarca, países que los consideramos como una única región, no existe ninguna dificultad.

En Grecia y Portugal, los pagos por iniciativas comunitarias se encuentran totalmente sin territorializar. Como son países cuya totalidad de las regiones son objetivo 1, y dado que el propósito de las iniciativas es reforzar las actuaciones estructurales beneficiando de manera especial a las regiones objetivo 1, se ha creído conveniente regionalizar los pagos efectuados por las iniciativas comunitarias en función de la pauta resultante de la regionalización del objetivo 1.

Alemania y Bélgica presentan un grado de territorialización de las iniciativas relativamente alto. En el caso de Alemania el gasto territorializado se mueve entre el 90,2% del año 1995 y el 66,7% de 1997. En Bélgica esta franja oscila entre el 90% y el 100%. Ante estos elevados grados de regionalización se ha optado por

distribuir la parte catalogada de “multiregional” en función de la parte del gasto territorializada.

En Francia y el Reino Unido, donde el grado de regionalización gira alrededor del 50%, también se ha optado por distribuir la parte “multiregional” en función de la parte de los fondos regionalizados, pero en este caso según el promedio de los tres años considerados, ya que los pagos efectuados a las distintas regiones presenten una evolución muy dispar.

Cuando el grado de territorialización es inferior al 50%, como son los restantes casos, se ha optado por distribuir la parte no regionalizada en función de la pauta resultante de la distribución de los demás objetivos agregados. De este modo se tiene en cuenta la importancia relativa de cada objetivo, existiendo además, un importante paralelismo entre estos objetivos y los propósitos de las distintas iniciativas, tanto en concepto como en cuantías.

Este mismo procedimiento se ha seguido para regionalizar la parte de las iniciativas comunitarias que no están territorializadas ni por países.

6.4.1.3. Otras medidas

Esta partida presupuestaria recoge los pagos efectuados en concepto de medidas de lucha contra el fraude en el ámbito de las intervenciones estructurales; ejecución y seguimiento y evaluación de programas y proyectos; medidas transitorias e innovadoras; y acciones estructurales en virtud del reglamento CEE N° 3575/90. De entre estos conceptos el que absorbe un mayor volumen de recursos son las medidas transitorias e innovadoras, con más del 80% del total, según datos presupuestados.

Las medidas transitorias y acciones innovadoras responden a los pagos realizados por los fondos estructurales para financiar estudios y proyectos piloto que la Comisión acomete por propia iniciativa para diseñar nuevas políticas con un enfoque experimental a escala europea¹⁹.

La importancia relativa de esta partida presupuestaria no es muy importante y oscila entre el 2,9% del total de los pagos realizados por los fondos estructurales en 1995 hasta el 1,7% de 1997. Dadas las características de los proyectos que financia esta partida se encuentra totalmente sin territorializar. La imputación regional se ha realizado en función de la participación de cada uno de los países y de las regiones en el total de los objetivos e iniciativas comunitarias.

La utilización de este indicador responde a las propias características de los estudios y proyectos que financia, los cuales están altamente vinculados a los fondos estructurales, y por tanto parece lógico suponer que exista una correlación positiva entre la distribución regional de estos pagos y las regiones más beneficiarias por los fondos estructurales.

¹⁹ En concreto, durante el periodo 1994-99, los pagos derivados de las acciones innovadoras realizados por el FEDER se dirigen a la financiación de estudios o proyectos piloto que favorezcan la realización de infraestructuras, de inversiones y otras medidas de interés comunitario como el intercambio de experiencias y la cooperación. Los pagos realizados por el FEOGA-Orientación financian medidas de preparación y seguimiento, proyectos piloto y de demostración que favorezcan la adaptación de las estructuras agrarias y fomenten el desarrollo rural, como también medidas de divulgación de los conocimientos y resultados. Los pagos a cargo del FSE se concentran en la financiación de medidas de preparación, seguimiento y evaluación, así como la financiación de estudios y proyectos piloto relativos al mercado laboral a escala comunitaria o que contribuyan a la aplicación de la política comunitaria de formación profesional. Y finalmente, pagos realizados por el IFOP se destinan a cubrir los gastos derivados del apoyo y la financiación de estudios y proyectos relativos a la conservación y gestión de los recursos pesqueros, y a la protección de especies marinas, así como de información sobre las relaciones entre la pesca y el medio ambiente, entre otros.

6.4.2. Otras acciones estructurales

Este capítulo presupuestario tiene una importancia cuantitativa muy escasa, la cual ha ido disminuyendo con el transcurso de los años. Así, mientras que los pagos realizados por esta partida en 1995 son de 48,5 MECUS, en 1997 son sólo de 10,9 MECUS, cifras que representan el 0,072% y el 0,014% del total del presupuesto de la Unión Europea, respectivamente.

Esta partida presupuestaria financia acciones estructurales específicas y al margen de los fondos estructurales y del fondo de cohesión, recogiendo, fundamentalmente, los gastos derivados de los Programas Integrados Mediterráneos (PIM), que se introdujeron en 1986 con el objetivo de ayudar a Grecia y a las regiones meridionales de Francia e Italia para compensar la competencia que suponía para dichos países la entrada de España y Portugal a la Comunidad Europea. También se recogen los Programas para el Desarrollo Industrial de Portugal (PEDIP), pero esta actuación no dispuso de ningún crédito de pago durante los tres años analizados.

A partir del estudio de las características específicas de esta partida presupuestaria, así como de su análisis en los presupuestos de la Unión Europea para los años 1995, 1996 y 1997 se ha obtenido información de las regiones beneficiarias de estos programas. Estas regiones son, fundamentalmente, las regiones de Abruzzi y Lacio en Italia y las regiones griegas.

Una vez delimitados los territorios beneficiarios de los programas, se ha distribuido el total de pagos vinculados a esta partida presupuestaria entre estas regiones en función de su participación en el total de los fondos estructurales. De

este modo, se tiene en cuenta el nivel de desarrollo económico y social de estas regiones y su capacidad para la obtención de fondos estructurales.

6.4.3. Fondo de Cohesión

El Fondo de Cohesión es un instrumento que pretende incrementar la cohesión económica y social entre los distintos Estados miembros, estando destinado a los países cuyo PNB por habitante es inferior al 90% de la media comunitaria y que dispongan de un programa de convergencia económica para la consecución de la UEM, por lo que sólo pueden acceder a él Grecia, España, Irlanda y Portugal. Además, el ámbito de las intervenciones se limita exclusivamente a dos únicos sectores: el medioambiental y el de las redes transeuropeas de transporte.

La distribución de los pagos asociados a este fondo por países se ha realizado a partir de la información ofrecida en los *Informes Anuales del Tribunal de Cuentas*, y su regionalización ha sido distinta según el país en cuestión, tal y como se indica a continuación:

- Para el caso de Grecia y Portugal la única información disponible es la que proporcionan los Informes Anuales del Fondo Cohesión. Su imputación regional se ha llevado a cabo a través de un estudio pormenorizado de los proyectos subvencionados en el país e identificando su localización.
- En el caso de Irlanda no existe ningún tipo de problema al coincidir la unidad de estudio con el país.

- En el caso de España, existe información disponible sobre la regionalización del Fondo de Cohesión por Comunidades Autónomas²⁰, por lo que las dificultades han sido también menores.

Una cuestión a tener en cuenta es que el Fondo de Cohesión al ser un instrumento al servicio de la cohesión económica y social, interviene de manera paralela a los fondos estructurales. Su Reglamento dispone que ninguna partida de gastos puede beneficiarse simultáneamente de una ayuda del Fondo de Cohesión y de una ayuda de los fondos estructurales. No obstante, establece que el Fondo de Cohesión puede contribuir a financiar fases de un proyecto global al mismo tiempo que el FEDER, ya que la asociación de los instrumentos financieros disponibles contribuye a maximizar la repercusión de la financiación y a agilizar la realización de las redes transeuropeas de transporte y energía.

Para evitar que se produzca una doble financiación por parte de instrumentos financieros comunitarios, es necesaria una gran coordinación.

²⁰ Ministerio de Economía y Hacienda: Subdirección General de Fondo de Compensación y del Fondo de Cohesión.

6.4.4. Gastos de adhesión de nuevos Estados miembros

En este artículo se recogen los gastos derivados del mecanismo financiero “Espacio Económico Europeo” que la Unión Europea puso en marcha para financiar a los nuevos Estados miembros (Austria, Finlandia y Suecia) a partir de la fecha de entrada en vigor del Acta de adhesión el 1 de enero de 1995.

Asimismo, esta línea presupuestaria se destina a cubrir subsidiariamente la contribución de la Unión Europea a los gastos relativos al agente de enlace entre la Asociación Europea de Libre Comercio y el Banco Europeo de Inversiones. Dicho agente se encarga de la coordinación y de las consultas necesarias entre las partes interesadas para preparar y aplicar las decisiones de concesión de subvenciones adoptadas por el Comité del mecanismo financiero.

La cuantía de este crédito se distribuye exclusivamente entre los tres últimos Estados miembros. La atribución correspondiente a cada país se ha realizado a partir del peso relativo de los pagos asignados a cada uno de los nuevos países miembros en concepto de compensaciones presupuestarias que queda recogido en el título B0-5 del presupuesto²¹.

En cuanto a su regionalización, dado que no existe ningún tipo de pauta, se ha supuesto que dichos pagos se distribuyen según el patrón distributivo resultante de la territorialización de los fondos estructurales dentro de cada país, dado que esta partida se encuentra ubicada dentro del capítulo correspondiente a acciones estructurales.

²¹ Dichos pagos se especifican en los propios Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

6.4.5. Otras acciones agrícolas

El capítulo correspondiente a otras medidas agrarias financia las medidas vinculadas a la realización del mercado interior, controles y otras medidas del sector agrario. Su importe representa alrededor del 0,2% del total del presupuesto, lo que supone unos pagos de 108,1 MECUS en 1995, 97,9 MECUS en 1996 y 154,3 MECUS en 1997.

La principal partida que incluye este capítulo corresponde a las actuaciones para la realización del mercado interior del sector agrario, la cual representa en torno al 50% del total. Dentro de esta partida destacan por su importancia cuantitativa los programas de erradicación y control de enfermedades. Además se incluyen, también, intervenciones fitosanitarias, medidas en el campo veterinario, medidas territoriales ultraperiféricas y el fondo veterinario de urgencia.

El resto de partidas que configuran este capítulo presupuestario son las inspecciones agrarias, redes de información, la reestructuración de los sistemas de encuestas agrícolas, sector forestal, acuerdos internacionales y recursos genéticos vegetales y animales.

Este capítulo presupuestario se encuentra totalmente sin territorializar tanto a nivel de país como de región. La amplitud de las medidas agrarias que financia dicho capítulo, así como su heterogeneidad, ha comportado que el total del capítulo "otras acciones agrícolas" se territorialice en función del VAB agrario.

6.4.6. Otras acciones regionales

Este capítulo presupuestario engloba otras intervenciones de carácter regional como la promoción de acciones de cooperación interregional, centros de empresa e innovación, medidas y estudios de carácter regional, contribución comunitaria al Fondo internacional para Irlanda, medidas relativas a las disparidades regionales en materia de desempleo de larga duración y ayuda a las regiones periféricas y actividades frágiles.

La cuantía de los pagos realizados por estos conceptos asciende a 35,6 MECUS en 1995, 43,2 MECUS en 1996 y 36,2 MECUS en 1997. Su grado de territorialización es nulo. No obstante, el análisis concreto de cada una de las partidas que integra dicho presupuesto proporciona unas pautas de territorialización a seguir. Así, por ejemplo, la contribución comunitaria al Fondo internacional para Irlanda es la principal partida presupuestaria y su cuantía se imputa directamente a este país.

El resto de actuaciones no presentan una delimitación geográfica tan clara, por lo que su imputación regional se ha realizado a partir de su participación en el capítulo correspondiente a los fondos estructurales.

6.4.7. Transportes

Dentro de este capítulo presupuestario se financian cuatro grandes tipos de medidas: medidas en materia de seguridad en el transporte, creación y desarrollo de una política común de transportes sostenible, medidas de creación de líneas piloto de transporte combinado y acciones de saneamiento estructurales de la navegación interior.

El crédito vinculado a las medidas específicas en materia de seguridad en el transporte se destina a cubrir los gastos relativos al análisis, la definición, la promoción y la evaluación de las medidas necesarias para reforzar la seguridad de los transportes terrestres, la seguridad aérea y la seguridad marítima.

El crédito destinado a la creación y desarrollo de una política común de transportes sostenible se destina a cubrir los gastos efectuados por la Comisión para la recogida, recopilación y tratamiento de datos de toda índole necesarios para la elaboración, concepción y desarrollo de la política común de transportes de la Comunidad y su prolongación a terceros países, asistencia técnica y acciones específicas de formación y promoción de la política común de transportes.

El objetivo de las medidas de creación de líneas piloto de transporte combinado es la intervención comunitaria en pro de la creación de este tipo de líneas que comuniquen mercados en auge utilizando materiales de alto rendimiento, con una mayor calidad de servicio y una gestión eficaz de los servicios terminales y del desarrollo comercial de nuevas técnicas.

Finalmente, los créditos para acciones de saneamiento estructural de la navegación interior están destinados a cubrir una intervención financiera transitoria de la Comunidad, en forma de cofinanciación conjunta con los sectores profesionales y los Estados miembros de la acción de desguace para reducir, de manera sustancial, el exceso de capacidad de carga y sanear las estructuras de la navegación interior.

Los pagos correspondientes a este capítulo presupuestario son en términos relativos bastante bajos, situándose en 19,4 MECUS EN 1995, 30,5 MECUS EN 1996 Y 28,5 MECUS EN 1997, cifras que no llegan a alcanzar el 0,05% del presupuesto.

Dada la amplitud de las actuaciones que abarca dicha partida presupuestaria y su nula territorialización, los pagos correspondientes al capítulo de transportes se han distribuido en función de la población, al considerar que existe una correlación positiva entre el número de viajes realizados y el número de habitantes de una determinada región.

6.4.8. Otras acciones de la pesca y el mar

Los pagos realizados por la Unión Europea en concepto de otras acciones en el sector pesquero y marítimo responden a la participación financiera en las operaciones de inspección y vigilancia en aguas marítimas de determinados Estados miembros y al control y vigilancia en las aguas marítimas internacionales, siendo las primeras acciones las más importantes en términos cuantitativos.

El total de pagos realizados por este capítulo es de 15,8 MECUS en 1995, 16,2 MECUS en 1996 y 20,4 MECUS en 1997. El principal crédito de este capítulo, que representa alrededor del 90%, se destina a cubrir la contribución comunitaria en los gastos de inversión, la ejecución de proyectos integrados, los gastos de formación y determinados gastos de funcionamiento en Irlanda, por lo que el 90% de su cuantía se ha imputado directamente a este país.

El resto de los créditos se destina a cubrir los gastos administrativos, y los gastos derivados de los controles comunitarios en aguas internacionales, incluido el flete de buques de inspección y los gastos de observadores. Al ser esta cuantía tan reducida dicha parte de los pagos se ha repartido en función de la población.

Cuadro 6.7.

Criterios de imputación de los pagos por Acciones estructurales y de pesca

Según enfoques del flujo monetario y del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Objetivo 1	Transferencias a través del FEDER, FEOGA-O y FSE	Regiones menos desarrolladas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa
Objetivo 2	Transferencias a través del FEDER y FSE	Regiones de declive industrial	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa
Objetivos 3 y 4	Transferencias a través del FSE	Zonas con alto nivel de paro	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa Pagos no reg.: 75% nº parados 25% nº parados < 25 años
Objetivo 5a	Transferencias a través del FEOGA-O e IFOP	Zonas afectadas por reforma PAC	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa Pagos no reg.: VAB sector primario
Objetivo 5b	Transferencias a través del FEDER, FEOGA-O y FSE	Zonas rurales agrícolas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa
Objetivo 6	Transferencias a través de todos los Fondos Estructurales	Regiones baja densidad	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Regiones elegibles en función de la población
Iniciativas comunitarias	Transferencias a través de todos los Fondos Estructurales	Zonas beneficiarias	Informes anuales sobre Fondos Estructurales	Pagos regionalizados ¹ : Imp. directa Al., B., RU. y Fr.: parte gasto territorializado Resto países: Regionalización todos obj.

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Otras medidas	Transferencias a través de todos los Fondos Estructurales	Zonas beneficiarias	Informes anuales sobre Fondos Estructurales	Regionalización todos objetivos e iniciativas
Otras acciones estructurales	Financia los PIM	Zonas beneficiarias	Presupuesto UE	Regionalización de los fondos estructurales
Fondo de Cohesión	Subvención a proyectos medioambientales y de transporte	Zonas beneficiarias	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Esp.: Imputación directa de los pagos Gr. Y Port.: Proyectos financiados
Gastos adhesión nuevos EM	Mecanismo financiero EEE	Zonas beneficiarias	Pagos por compensación	Regionalización de los fondos estructurales
Otras acciones agrícolas	Programas de erradicación y control enfermedades	Zonas beneficiarias	VAB agrario	VAB agrario
Otras acciones regionales		Zonas beneficiarias	Regionalización de los fondos estructurales	Regionalización de los fondos estructurales
Transportes			Población	Población
Otras acciones de la pesca y el mar			Población	Población

Notas: 1. Informes Anuales de los Fondos Estructurales.

6.5. Investigación y desarrollo tecnológico

La investigación y el desarrollo tecnológico es uno de los temas que más impulso ha recibido en los últimos años, a partir de la aprobación del Acta Única Europea y del Tratado de Maastricht. El principal propósito de la Unión Europea en este campo es fortalecer las bases científicas y tecnológicas de las industrias europeas para hacerlas más competitivas.

A nivel presupuestario, esta partida representa el 3,8% del total de los créditos de pagos efectuados, lo que supone un volumen de 2.537,6 MECUS en 1995, 2.939,0 MECUS en 1996 y 3.065,6 MECUS en 1997.

De entre las actuaciones financiadas por el presupuesto de la Unión Europea en materia de investigación y desarrollo se pueden distinguir los pagos por el funcionamiento del Centro Común de Investigación (CCI)²², centro propio que la Comunidad dispone para llevar a cabo sus investigaciones, y la financiación de los programas marco de I + D, los cuales tienen carácter plurianual y en ellos se incluyen todas las acciones y todos los programas específicos en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico.

Según los órganos de ejecución de los proyectos y las fuentes de financiación se distinguen tres tipos de acciones comunitarias en I + D:

- a) Acciones directas: consisten en la investigación propia realizada en el Centro Común de Investigación.

²² En realidad el CCI está integrado por cuatro centros, situados en Ispra (Italia), Kalsruhe (Alemania), Petten (Países Bajos) y Geel (Bélgica).

- b) Acciones indirectas o compartidas: es la modalidad más usual de ejecución de los proyectos de investigación. En este caso la UE cofinancia proyectos de investigación en los que participan grupos de investigación de los países miembros formados por universidades, centros de investigación o empresas.
- c) Acciones coordinadas o concertadas: Son acciones en las que la Unión Europea sólo sufraga los gastos de coordinación de las actividades de investigación llevadas a cabo por grupos de investigadores o universidades de los Estados miembros.

Los pagos realizados al CCI suponen alrededor del 10% del total de los créditos destinados a I + D, mientras que los recursos destinados al conjunto de proyectos y actuaciones que engloba el programa marco absorbe alrededor del 90%. Cabe señalar que el periodo que se está analizando se circunscribe de pleno en el cuarto programa marco de I +D (1994-98).

A) Enfoque del flujo monetario

Los gastos en investigación se encuentran territorializados por países miembros en los Informes anuales del Tribunal de Cuentas, aunque existe una parte de dicho gasto no imputado a ningún país. En concreto los porcentajes de gasto territorializado son del 55,5%, 56,2% y 82,3% en los tres años analizados. En dicha distribución por países se observa que la participación de cada Estado miembro en el total de los gastos en investigación y desarrollo es prácticamente igual cada año.

El país que absorbe una mayor cuantía de recursos es el Reino Unido con el 20%, le siguen Francia con el 17% y Alemania con el 16%. En un segundo grupo se sitúan Bélgica con el 9%, los Países Bajos con el 7% y España con el 6%. El resto de países no llega a alcanzar el 3%.

La distribución regional de los pagos por investigación y desarrollo según el criterio del flujo monetario se ha efectuado a partir de su territorialización por países, y dentro de cada país dichos pagos se han regionalizado en función del gasto total que cada una de las regiones destina a I + D, esto es el gasto realizado por el sector privado, el sector público y las universidades. Este ha sido el criterio utilizado en los casos de Francia, Italia, Bélgica, Reino Unido, Grecia, España, Finlandia y Austria.

En Suecia y Alemania no se ha podido disponer de la variable anterior, por lo que se ha utilizado como variable aproximativa la distribución regional del personal dedicado a la investigación, tanto en el sector privado como en el sector público y en las universidades.

Para regionalizar los pagos en investigación en los Países Bajos y Portugal, donde no existe ninguna variable relacionada con este ámbito, se ha utilizado como indicador de imputación regional el PIB, al existir una cierta correlación positiva entre el nivel de desarrollo económico de un territorio y su capacidad de llevar a cabo procesos de investigación y desarrollo tecnológico.

Finalmente, la regionalización de los pagos efectuados a través del presupuesto comunitario que no estaban territorializados a nivel de países, se han imputado a las distintas regiones en función de la pauta de distribución resultante de la parte del gasto en I + D territorializado.

B) Enfoque del flujo del beneficio

La imputación regional de los gastos derivados de la investigación y el desarrollo se ha llevado a cabo a partir de considerar que la actividad investigadora es un bien indivisible cuyos beneficios alcanzan al conjunto de la población. No obstante, hay que tener en cuenta que la investigación y el desarrollo tecnológico constituyen, también, un input relevante en el proceso de producción. Por ello, se considera la hipótesis de una relación positiva entre gasto en investigación y actividad económica²³.

Así pues, el total de gasto de este título presupuestario se ha imputado regionalmente en un 75% en función de la población y el restante 25% en función de la actividad económica, cuantificada en términos de PIB.

²³ Siguiendo a Castells et al. (2000).

Cuadro 6.8

Criterios de imputación de los gastos en investigación y desarrollo

A. Según enfoque del flujo monetario

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Gastos en I + D	Subvenciones proyectos I +D	Centros de investigación	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Gasto regional en I + D S y Al.: Personal en I +D Hol. Y Port.: PIB

A. Según enfoque del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Gastos en I + D	Subvenciones proyectos I +D	Población Actividad productiva	75% Población 25% PIB	75% Población 25% PIB

6.6. Acciones exteriores

Dentro de esta rúbrica presupuestaria se inscriben todos aquellos pagos que efectúa la Unión Europea a través de su presupuesto en concepto de ayuda alimentaria, cooperación al desarrollo, organizaciones no gubernamentales, iniciativas democráticas y derechos del hombre, aspectos exteriores de determinadas políticas y la reserva de ayuda de emergencia, siendo las actuaciones de mayor envergadura presupuestaria la ayuda alimentaria y la cooperación al desarrollo al representar más del 80% del total.

Los pagos por acciones exteriores ascienden a 3.373,9 MECUS en 1995, 3.753,3 MECUS en 1996 y 3.967,4 MECUS en 1997, cuantías que suponen el 5% del total de los pagos efectuados por el presupuesto comunitario.

Las medidas exteriores revisten diversas formas tales como la cooperación financiera, técnica y económica en determinadas zonas geográficas y en sectores clave de la actividad económica, cooperación de carácter horizontal y medidas complementarias. De todas estas medidas las más importantes son las vinculadas a la cooperación con los países de Europa Central y Oriental, la cooperación con la antigua Unión Soviética y con los nuevos Estados independientes, la cooperación con los países de América Latina, Asia y Sudáfrica, y la cooperación con terceros países mediterráneos.

A) Enfoque del flujo monetario

Las características de este tipo de gasto hacen que más del 95% del mismo se encuentre catalogado como “varios países”, pero en realidad es un gasto que se

dirige fuera de la Unión Europea, por lo que según el criterio del flujo monetario no debe imputarse a ningún territorio de dentro de la Unión. El 5% del gasto restante se encuentra territorializado por países a partir de los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

La regionalización dentro de cada Estado miembro, según este enfoque, se ha efectuado en función del PIB. Las razones que se han sopesado a la hora de elegir esta variable son, en primer lugar, el hecho de que la cuantía que representa este gasto en cada uno de los países es muy pequeña, por lo que se ha creído oportuno buscar un indicador de imputación regional homogéneo para el conjunto del territorio y que de algún modo fuese representativo de los esfuerzos regionales a favor de la cooperación. Y, en segundo lugar, dado que se trata de cooperación técnica, económica y financiera, parece plausible pensar que los centros que realizan este tipo de cooperación se localicen en las regiones más desarrolladas de la Unión Europea.

B) Enfoque del flujo del beneficio

Bajo el criterio del beneficio, se ha imputado el total del gasto de esta rúbrica – incluido el destinado al extranjero- en función de la población. Esta opción se fundamenta en el carácter de bien público puro de este tipo de gasto, manifestado en forma de cooperación con países terceros.

Cuadro 6.9

Criterios de imputación de los gastos en acciones exteriores

A. Según enfoque del flujo monetario

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Acciones exteriores	Cooperación técnica y económica	Beneficiarios (exterior UE) y centros de asistencia técnica y económica	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	PIB

B. Según enfoque del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Acciones exteriores	Cooperación técnica y económica	Población	Población	Población

6.7. Otras políticas internas

Dentro de este epígrafe se encuentran las siguientes cinco subsecciones presupuestarias: Formación, juventud y acciones sociales, Energía, Euroatom y medio ambiente, Mercado interior y redes de transporte, Política exterior y de seguridad común, y Reembolsos, garantías y reservas. La agregación de los créditos asociados a estas subsecciones absorbe alrededor del 2,5% del gasto presupuestario, lo que supone unos pagos de 3.161,3 MECUS en 1995, 2.405,4 MECUS en 1996 y 2.152,5 MECUS en 1997 (véase cuadro 6.1).

Se han tomado todo este conjunto de subsecciones presupuestarias de manera agrupada porque el *Informe de Tribunal de Cuentas* proporciona la territorialización por países a este nivel de agregación. Obviamente, el peso relativo de cada una de estas subsecciones es muy distinto, siendo la correspondiente a reembolsos la subsección más importante en los dos primeros años del período estudiado. Ello es debido a que dentro de dicha subsección se incluyen las compensaciones a los últimos países que se han adherido a la Unión, y estos pagos son decrecientes en el tiempo. También cabe destacar los pagos asociados a la Formación, juventud y acciones sociales y los vinculados al Mercado interior y redes transeuropeas.

La distribución de estos pagos por países pone de manifiesto el papel de capitalidad europea que ostenta Bruselas, ya que Bélgica es el país que absorbe una mayor cantidad de recursos. En concreto, en promedio de los tres años analizados, este país obtiene el 17% del total de los pagos. Le siguen, por los motivos que se acaban de aducir, los países de la última ampliación, que reciben entre un 11% y un 16% del total. El resto de países no sobrepasa el 7%.

Cabe señalar que existe un porcentaje del gasto de alrededor del 15% que no se encuentra territorializado por países. En este caso, se ha reducido de dicha cuantía los créditos asociados a la subsección política exterior y de seguridad común se destinan a actuaciones comunitarias en Mostar y terceros países mediterráneos, por tratarse de gastos destinados fuera de la Unión Europea.

La imputación regional de estos pagos dentro de cada país se ha realizado a partir de un índice compuesto por variables que representan cada una de las cinco subsecciones que engloba. Estas variables se han ponderado en función del peso relativo que tienen estas subsecciones en el total de la agrupación.

Pero, además, dado que cada una de estas subsecciones engloba múltiples y variados capítulos, se ha tenido que utilizar, de nuevo, índices compuestos para la imputación de los pagos correspondientes a cada subsección.

Así pues, la imputación regional de “otras políticas internas” se ha realizado en función de los principales conceptos que abarca, ponderando cada indicador según el peso relativo que dicho gasto tiene en el total.

Es preciso señalar que en el caso de Bélgica, a la región de Bruselas se le ha imputado directamente el 75% del gasto destinado a este país en cada una de las subsecciones para recoger el efecto capitalidad europea que ostenta dicha región. De no haberse llevado a cabo dicha corrección se estaría sobreestimando los gastos comunitarios por estos conceptos al resto de regiones belgas.

A continuación se lleva a cabo un análisis descriptivo de los principales conceptos de gasto que engloba cada una de estas subsecciones y se especifica el indicador de imputación regional utilizado para imputar esta parte del gasto.

6.7.1 Formación, juventud y acciones sociales

Los pagos del presupuesto de la Unión Europea por esta rúbrica representan el 0,9% del total y se dirigen a financiar programas vinculados con la educación, formación profesional y juventud, programas de índole cultural y audiovisual, acciones a favor de la información y comunicación, y determinadas acciones sociales, siendo los primeros los más importantes al absorber más del 50% del total de los créditos asignados a esta rúbrica.

De entre los programas financiados bajo el capítulo correspondiente a educación, formación profesional y juventud destacan los programas SÓCRATES, LEONARDO DA VINCI y “*La juventud con Europa*”. El objetivo del SÓCRATES consiste en potenciar la dimensión europea de la educación, ofreciendo la posibilidad de estudiar en otros países de la Unión Europea para así conocer mejor su realidad. Incluye apoyo para intercambios de estudiantes y docentes del ciclo superior por medio del programa *Erasmus* y también fomenta el aprendizaje de lenguas extranjeras a través del programa *Lingua*, entre otros. Por su parte, el LEONARDO DA VINCI pretende mejorar la calidad y la innovación mediante programas de formación continuada, cooperación universidad-empresa y adaptación a las nuevas tecnologías. Por lo que refiere el programa “*La juventud con Europa*”, su principal misión es fomentar el intercambio de jóvenes en el interior y exterior de la Comunidad.

Los créditos de pago destinados a cultura cubren, básicamente, el coste de los siguientes programas: RAFAEL (programa destinado a acciones de conservación, promoción y salvaguardia del patrimonio cultural de importancia europea), CALIDOSCOPIO (programa de apoyo a las actividades artísticas y culturales de

dimensión europea), ARIANE (programa de apoyo en el ámbito del libro y de la cultura). Por lo que respecta al sector audiovisual, la Comunidad apoya acciones para el desarrollo de la industria audiovisual europea (MEDIA) en todas sus dimensiones, así como la producción, conversión y emisión de programas de televisión de alta definición.

Las acciones relativas a información y comunicación sobre la Unión Europea hacia los ciudadanos europeos y hacia el exterior es otro de los capítulos que se incluye dentro de esta rúbrica presupuestaria.

Finalmente, el capítulo otras acciones sociales engloba una amplia gama de actuaciones entre las que destacan por su importe presupuestario, las medidas a favor del dialogo social y empleo, la protección social, la libre circulación, medidas de protección sanitaria de la población, medidas relacionadas con la salud y la seguridad en el lugar del trabajo y la lucha contra las drogas.

Como se puede observar, esta subsección esta compuesta, a su vez, por cuatro capítulos altamente dispares como son educación, formación profesional y juventud, capítulo que absorbe alrededor del 50% del total de los pagos, según datos del presupuesto de la Unión Europea, cultura y sector del audiovisual con el 16%, información y comunicación con el 10% y otras acciones sociales con el 24%.

A) Enfoque del flujo monetario

La distribución regional del total de esta rúbrica presupuestaria se ha realizado a partir de esta composición y suponiendo que el gasto se materializa en el territorio donde residen los beneficiarios. De este modo se utiliza como indicador de imputación regional un índice compuesto formado por el número de jóvenes entre

15 y 24 años, para imputar la distribución de los pagos del capítulo de educación, formación profesional y juventud, el PIB regional para distribuir los pagos correspondientes a cultura y sector del audiovisual e información y comunicación, y la población para la imputación de otras acciones sociales. Las ponderaciones dadas a cada una de estas variables han sido 50%, 25% y 25%, respectivamente.

B) Enfoque del flujo del beneficio

La aplicación del enfoque del beneficio comporta identificar los beneficiarios de los cuatro grandes capítulos en los que se distribuye el gasto de esta subsección. En cuanto al destinado a educación, formación profesional y juventud, los beneficios que dicho gasto genera se pueden considerar plenamente divisibles por lo que los beneficiarios son los jóvenes comunitarios que se inscriben en los programas de formación antes descritos.

Los gastos destinados a cultura, sector del audiovisual e información y comunicación sobre la Unión Europea, pueden considerarse como bienes públicos puros de ámbito europeo al financiar programas cuya finalidad es apoyar proyectos culturales, audiovisuales de dimensión europea y fomentar el conocimiento de la propia Unión entre los ciudadanos comunitarios. Por lo que sus beneficios se extienden al conjunto de la población.

Finalmente, las acciones sociales que se financian a través de este título presupuestario presentan, también, unos efectos desbordamiento que alcanzan al conjunto de la población.

La conjunción de todos estos criterios y el peso específico de cada uno de estos capítulos ha comportado que la regionalización de estas partidas de gastos según el

enfoque del flujo del beneficio se realice en función del número de jóvenes y de la población regional, ponderando ambas variables en un 50%.

6.7.2. Energía, Euroatom y medio ambiente

Estos gastos se corresponden a la doble preocupación de la Unión Europea por el control de los recursos energéticos y la preservación del medio ambiente.

Por lo que se refiere a la política energética, los gastos se efectúan principalmente a través de programas plurianuales tales como Thermie (financia proyectos tecnológicos que reduzcan la emisión de CO₂), Altener (promueve el uso de energías renovables) o Save (fomento de la eficiencia energética) y, en el ámbito del control de la seguridad nuclear, a través de la compra e instalación de equipos de control en las grandes instalaciones para el tratamiento y manipulación del plutonio.

Los gastos ligados a la política de medio ambiente se refieren a acciones de tipo horizontal tales como las financiadas por el Instrumento financiero para el medio ambiente (*Life*), cuya finalidad es ayudar en la elaboración y la aplicación de la política y la legislación comunitaria de medio ambiente y proporcionar ayuda técnica y económica a terceros países, así como la financiación de la Agencia Europea para el Medio Ambiente.

El total de créditos de pago asignados a esta rúbrica es de 142,2 MECUS en 1995, 172,0 MECUS en 1996 y 180,1 MECUS en 1997, cifras que representan el 0,2% del total del presupuesto comunitario y el 6,7% del conjunto de subsecciones que configura el concepto "otras políticas internas".

Estos pagos se distribuyen en tres grandes capítulos: el correspondiente a la política energética que absorbe en torno al 25% del total de dicha subsección, el vinculado al control y la seguridad nuclear con aproximadamente el 10% del total y las acciones a favor del medio ambiente que absorben el 65%.

Cabe resaltar que los gastos directos a favor de proyectos de infraestructura medioambiental en los países menos prósperos se financian con cargo a acciones estructurales y los que tienen por objeto los problemas medioambientales con una dimensión superior a la del ámbito comunitario se imputan a acciones exteriores.

A) Enfoque del flujo monetario

La imputación regional de este gasto según el enfoque del flujo monetario se ha realizado a partir de tres variables. Por un lado, el gasto regional destinado a I + D, dado que la mayor parte de los pagos se destinan a estudios y proyectos relacionados con la energía o con el medio ambiente. La ponderación que se le ha dado a dicha variable ha sido del 50%. La segunda variable es la producción de energía nuclear, ponderada en un 10%, por ser este el peso que tiene el capítulo relacionado con el control de la seguridad nuclear y por ser en los centros de producción donde se destinan estos pagos. Y la tercera variable es la producción energética e industrial, ponderada en un 40%. Con esta variable se intentan recoger los pagos por mejora y protección del medio ambiente.

B) Enfoque del flujo del beneficio

Las características de bien público que tienen estos gastos hacen que el total del gasto comunitario se distribuya según la población cuando se aplica el principio del beneficio.

6.7.3. Mercado Interior y Redes Transeuropeas

Los pagos comunitarios en esta subsección presupuestaria ascienden a 518,6 MECUS en 1995, 551,0 MECUS en 1996 y 710,0 MECUS en 1997, cifras que representan alrededor del 0,8% del total del presupuesto comunitario.

Dentro de esta subsección se incluyen capítulos tales como protección a los consumidores, ayudas a la reconstrucción, mercado interior, política industrial, informaciones estadísticas, redes transeuropeas, política de cooperación en materia judicial y asuntos de interior y la lucha contra el fraude. Los capítulos más importantes son el mercado interior que absorbe el 35% del total de los créditos de pago según datos presupuestarios, las redes transeuropeas con el 43% y la política industrial con el 10%.

En particular, los créditos asociados al mercado interior financian acciones con el objeto de aproximar las normas y las legislaciones, mejorar el entorno de las empresas y garantizar una buena aplicación y transparencia de las reglas a través de medidas a favor de las empresas, y de los ciudadanos.

La otra gran partida de gastos es el desarrollo de redes transeuropeas en los ámbitos de los transportes, telecomunicaciones y energía, siendo las primeras las más destacables. Su objetivo es acortar las distancias entre las regiones centrales y las periféricas, al tiempo que pretenden mejorar la comunicación de los Estados miembros con sus vecinos externos. Estos créditos se destinan a cubrir los costes de definición y puesta en marcha de proyectos de interés común mediante el favorecimiento de estudios de viabilidad económica y técnica de los mismos, así como estudios preparatorios y de evaluación y concesión de bonificaciones de intereses, garantías de empréstitos o subvenciones directas en determinados casos.

Por lo que respecta a la política industrial, sus créditos se dirigen a acciones de modernización y mejora de las estructuras agrarias e industriales.

A) Enfoque del flujo monetario

Las múltiples actuaciones que se inscriben en esta rúbrica presupuestaria han originado que el indicador de imputación regional sea compuesto. Por un lado se ha tomado la población al objeto de tener en cuenta todas las medidas de protección a los consumidores y a los ciudadanos. También se ha utilizado la variable VAB industrial con indicador de los pagos por la política industrial y de los relacionados con las empresas dentro del marco del mercado interior y, finalmente, los gastos asociados a las redes transeuropeas se han distribuido proporcionalmente en función de los grandes proyectos de transporte y energía vigentes en los años 1995-97. La ponderación dada a estas tres variables ha sido del 25%, 25% y 50%, respectivamente.

B) Enfoque del flujo del beneficio

Los programas incluidos en este título presupuestario (asuntos de interior y justicia, protección a los consumidores, desarrollo de informaciones estadísticas, redes transeuropeas, etc.) son programas cuyos beneficios se extienden al conjunto de la población comunitaria porque van dirigidos a afianzar el mercado interior y la propia Unión Europea. Por tanto, el total del gasto asignado a esta rúbrica se ha distribuido entre las distintas regiones en función de la población.

6.7.4. Política exterior y de seguridad común

Los créditos asignados a este título presupuestario son muy reducidos, a la vez que han pasado de 75,6 MECUS en 1995 a 24,6 MECUS en 1997, cifras que no llegan a alcanzar al 0,1% del total de los pagos efectuados.

Estos créditos se han destinado a cubrir la acción comunitaria de asistencia a la administración de la ciudad de Mostar y acciones comunes a favor de terceros países mediterráneos.

A) Enfoque del flujo monetario

Dado que estos créditos se han dirigido fuera de la Unión Europea, la aplicación del enfoque del flujo monetario ha comportado que dichos créditos no se hayan imputado a ningún país ni a ninguna región de la Unión Europea.

B) Enfoque del flujo del beneficio

La cooperación con el exterior es un claro ejemplo de bien público con beneficios indivisibles, por lo que la aplicación del enfoque del beneficio aconseja distribuir el total de su gasto en función de la población.

6.7.5. Reembolsos, garantías y reservas

Los pagos asignados a esta rúbrica presupuestaria han ido disminuyendo en los tres años analizados al pasar de los 1.797,8 MECUS en 1995 a los 498,1 MECUS en 1997, cifras que representan el 2,7% y el 0,6%, respectivamente del total del presupuesto comunitario.

La principal partida de gasto que engloba dicha rúbrica son las compensaciones que la Unión Europea se comprometió a abonar entre 1995 y 1998 a los nuevos países miembros (Austria, Finlandia y Suecia).

A) Enfoque del flujo monetario

La regionalización de dichos pagos en el interior de cada uno de estos países, según el enfoque del flujo monetario, se ha llevado a cabo en función de la pauta resultante de la distribución del resto de rúbricas presupuestarias, ya que se supone que existe una correlación entre los pagos recibidos por una región directamente de la Unión Europea y los pagos que destinará el gobierno nacional a dichas regiones por dichas compensaciones.

El resto residual de la partida se ha atribuido a cada región según también este criterio.

B) Enfoque del criterio del beneficio

La imprecisión de estas compensaciones ha provocado que los criterios de imputación regional bajo el enfoque del beneficio sean los mismos que los utilizados en el enfoque del flujo monetario.

Cuadro 6.10

Criterios de imputación de los gastos en otras políticas internas

A. Según enfoque del flujo monetario

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Territorialización por países	Indicador de imputación regional
Formación, juventud y asuntos sociales	Apoyo económico a programas comunitarios	Beneficiarios de los programas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	50% jóvenes 25% PIB 25% población Bruselas: 75% gasto atribuido a Bélgica
Energía, Euroatom y medio ambiente	Subvención a programas comunitarios	Beneficiarios de los programas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	50% gasto en I+D 10% producción energía nuclear 40% producción industrial y energética
Mercado interior y redes transeuropeas	Subvenciones a empresas y consumidores Financiación redes transeuropeas	Beneficiarios de los programas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	25% Población 25% VAB industrial 50% Proyectos transporte y energía
Política exterior y de seguridad común	Actuaciones en Mostar	Población de Mostar		
Reembolsos, garantías y reservas	Compensaciones a nuevos Estados miembros	Beneficiarios de los programas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Distribución del resto del presupuesto

B. Según enfoque del flujo del beneficio

Concepto de Gasto	Principal concreción del gasto	Hipótesis de incidencia	Indicador de imputación territorial por países	Indicador de imputación regional
Formación, juventud y asuntos sociales	Apoyo económico a programas comunitarios	Beneficiarios de los programas y población comunitaria	50% Jóvenes 50% Población	50% Jóvenes 50% Población
Energía, Euroatom y medio ambiente	Subvención a programas comunitarios	Población Comunitaria	Población	Población
Mercado interior y redes transeuropeas	Subvenciones a empresas y consumidores Financiación redes transeuropeas	Población Comunitaria	Población	Población
Política exterior y de seguridad común	Actuaciones en Mostar	Población Comunitaria	Población	Población
Reembolsos, garantías y reservas	Compensaciones a nuevos Estados miembros	Beneficiarios de los programas	Informe Anual del Tribunal de Cuentas	Distribución del resto del presupuesto

ANEXO AL CAPÍTULO 6

Cuadro A.6.1.

Gastos de Funcionamiento de la Unión Europea
(Pagos efectuados)

	Millones de ecus			% sobre el total		
	1.995	1.996	1.997	1.995	1.996	1.997
1.1. Comisión (S. III, parte A)	2.472,8	2.615,2	2.699,1	63,8	66,0	65,4
1.2. Otras instituciones (S. I, II, IV, V, VI)	1.401,1	1.347,2	1.430,1	36,2	34,0	34,6
* Parlamento (S. I)	823,8	729,8	860,4	21,3	18,4	20,8
* Consejo (S. II)	335,2	308,4	307,5	8,7	7,8	7,4
* Tribunal de Justicia (S. IV)	111,1	168,6	120,2	2,9	4,3	2,9
* Tribunal de Cuentas (S.V)	49,1	53,9	53,7	1,3	1,4	1,3
* CES i CR (S. VI)	81,9	86,6	88,3	2,1	2,2	2,1
I. Funcionamiento (todas las instituciones)	3.873,9	3.962,4	4.129,2	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

Cuadro A.6.2

Participación de los Estados miembros en las Instituciones Comunitarias

Estados	Parlamento	Votos Consejo	Miembros Comisión	TSJ Abogados	Tribunal Cuentas	CES (1)	Comité Regiones
Alemania	99	10	2	1	1	24	24
Francia	87	10	2	1	1	24	24
Italia	87	10	2	1	1	24	24
Reino Unido	87	10	2	1	1	24	24
España	64	8	2	1	1	21	21
Holanda	31	5	1		1	12	12
Bélgica	25	5	1		1	12	12
Grecia	25	5	1		1	12	12
Portugal	25	5	1		1	12	12
Suecia	22	4	1		1	12	12
Austria	21	4	1	5	1	12	12
Dinamarca	16	3	1		1	9	9
Finlandia	16	3	1		1	9	9
Irlanda	15	3	1		1	9	9
Luxemburgo	6	2	1		1	6	6
TOTAL	626	87	20	10	15	222	222

(1) Consejo Económico y Social

Fuente: Comisión

Cuadro A.6.3.

**Gastos del FEOGA-Garantía
(Pagos efectuados)**

	Millones de ecus			% sobre el total		
	1.995	1.996	1.997	1.995	1.996	1.997
2.1. Cultivos herbáceos (Cap. B1-10)	15.018,4	16.372,2	17.461,9	43,5	41,9	43,0
* cereales	9.755,8	10.873,3	11.547,5	28,3	27,8	28,4
** trigo	6.743,7	7.513,8	7.996,6	19,5	19,2	19,7
** cebada	2.034,4	2.273,1	2.401,2	5,9	5,8	5,9
** maíz	977,7	1.086,4	1.149,7	2,8	2,8	2,8
* semillas oleaginosas	2.417,3	2.380,8	2.607,7	7,0	6,1	6,4
* productos proteaginosos	474,2	522,4	546,9	1,4	1,3	1,3
* lino no textil y fécula de patata	351,9	376,9	396,1	1,0	1,0	1,0
* varios cultivos herbáceos	-52,9	-52,6	-65,4	-0,2	-0,1	-0,2
* retirada de tierras	2.072,1	2.271,4	2.429,1	6,0	5,8	6,0
2.2. Azúcar (Cap. B1-11)	1.831,0	1.711,3	1.607,8	5,3	4,4	4,0
2.3. Materias grasas y proteginosas (Cap. B1-12 i 13)	1.154,1	2.363,3	2.571,7	3,3	6,0	6,3
2.4. Frutas i hortalizas (Cap. B1-15)	1.832,6	1.558,5	1.569,0	5,3	4,0	3,9
2.5. Vino (Cap. B1-16)	857,5	782,2	988,2	2,5	2,0	2,4
2.6. Tabaco (Cap. B1-17)	993,0	1.022,8	997,0	2,9	2,6	2,5
2.7. Productos lácteos (Cap. B1-20)	4.028,2	3.582,5	3.101,2	11,7	9,2	7,6
2.8. Carnes, huevos i aves de corral (Cap. B1-21 a 24)	6.145,8	8.271,1	8.656,6	17,8	21,2	21,3
* vacuno	4.881,7	6.687,0	6.580,5	14,2	17,1	16,2
* ovino y caprino	1.073,4	1.321,2	1.518,7	3,1	3,4	3,7
* porcino	92,2	124,2	478,9	0,3	0,3	1,2
* huevos y aves de corral	98,4	138,7	78,7	0,3	0,4	0,2
2.9. Otros mercados (Cap. B1-14 i 18)	1.296,7	1.135,0	1.181,2	3,8	2,9	2,9
2.10. Otras acciones (Cap. B1-25 a 50)	1.340,5	2.281,8	2.488,5	3,9	5,8	6,1
2.11. Reserva monetaria (T. B1-6)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. FEOGA-Garantía (Ss. B1)	34.497,8	39.080,7	40.623,1	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informes Anuales del Tribunal de Cuentas e Informes Financieros sobre el FEOGA-Garantía.

Cuadro A.6.4.

Principales actuaciones de apoyo a los mercados agrarios en la PAC actual

Producto	Compras de intervención	Ayudas directas a productores	Mecanismo de control de la oferta	Protección comercial frente a importaciones
Cereales	SÍ Existen precios de garantía	SÍ Ayudas por ha.	Superficie Máxima Garantizada	SÍ (y subvenciones a la explotación)
Oleaginosas y proteaginosas	NO	SÍ Ayudas por ha.	Superficie Máxima Garantizada (común con los cereales)	SÍ (pero derechos nulos para las semillas y tortas de girasol)
Carne de vacuno	SÍ Existen precios de garantía	SÍ	Cabaña de referencia regional (limitación del número de primas pagables)	SÍ (y subvenciones a la explotación)
Productos lácteos	SÍ Existen precios de garantía	NO	Cuota estatal de Producción	SÍ (y subvenciones a la explotación)
Azúcar e isoglucosa	SÍ Existen precios de garantía	NO	Cuota estatal de Producción	SÍ
Carne de porcino	SÍ La intervención es poco habitual. Predomina el almacenamiento privado	NO	NO	SÍ
Carne de ave	NO	NO	NO	SÍ
Carne de ovino	NO	SÍ	Limitación del número de cabezas de ganado con derecho a prima	
Vino	SÍ (mediante destilaciones preventivas y obligatorias; en la reforma de la OCM de 1999 se acuerda su desaparición, aunque se mantiene una	NO	Régimen de destilación obligatoria a nivel comunitario (a desaparecer, pero se mantiene una <i>destilación de crisis</i>). Fomento del arranque de viñas. Fomento de la reconversión varietal. Prohibición de nuevas	SÍ

	<i>destilación de crisis)</i>		plantaciones hasta el 2010.	
Aceite de Oliva	NO (existía un mecanismo de intervención hasta la nueva OCM de 1998)	SÍ	Cantidad máxima Garantizada a nivel nacional (hasta 1998 lo fue a nivel comunitario).	
Frutas y hortalizas frescas	SÍ Indemnizaciones comunitarias para la retirada de varios tipos de frutas y hortalizas.	SÍ Usando parte de los recursos de Fondos Operativos gestionados por los productores y financiados parcialmente por el FEOGA	Umbrales de intervención que limitan las cantidades a retirar del mercado	SÍ Limitada por el trato preferencial a la importaciones de la cuenca mediterránea
Tabaco	NO	SÍ	Cuotas estatales	SÍ

Fuente: Reig, E. (1999).

Cuadro A.6.5.

Pagos efectuados por Acciones estructurales y de pesca

	Millones de ecus			% sobre el total		
	1.995	1.996	1.997	1.995	1.996	1.997
3.1. Fondos Estructurales (T. B2-1)	17.454,3	22.427,4	23.622,8	89,6	91,1	89,8
Objetivo 1	11.975,8	14.699,5	14.699,5	61,5	59,7	55,9
Objetivo 2	1.111,5	1.636,0	1.636,0	5,7	6,6	6,2
Objetivo 3 + 4	1.601,6	2.321,7	2.321,7	8,2	9,4	8,8
Objetivo 5a	696,5	818,2	818,2	3,6	3,3	3,1
Objetivo 5b	437,9	901,6	901,6	2,2	3,7	3,4
Objetivo 6	63,0	51,1	51,1	0,3	0,2	0,2
Iniciativas comunitarias ¹	1.060,3	1.513,2	1.513,2	5,4	6,1	5,8
Otras medidas ²	507,7	486,1	1.681,5	2,6	2,0	6,4
3.2. Otras acciones estructurales (T. B2-2)	48,5	40,0	10,9	0,2	0,2	0,0
3.3. Fondos de Cohesión (T. B2-3)	1.699,3	1.872,2	2.323,0	8,7	7,6	8,8
3.4. Gastos de adhesión nuevos EM (T. B2-4)	89,8	87,1	102,5	0,5	0,4	0,4
3.5. Otras acciones agrícolas (T. B2-5)	108,1	97,9	154,3	0,6	0,4	0,6
3.6. Otras acciones regionales (T. B2-6)	35,6	43,2	36,2	0,2	0,2	0,1
3.7. Transportes (T. B2-7)	19,4	30,5	28,5	0,1	0,1	0,1
3.8. Otras acciones de la pesca y el mar (T. B2-9)	15,8	16,2	20,4	0,1	0,1	0,1
3, Acciones estructurales y pesca (Ss. B2)	19.470,8	24.614,5	26.298,6	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informes Anuales del Tribunal de Cuentas e Informes Financieros sobre el FEOGA-Garantía.

Cuadro A.6.6.

Créditos de compromiso acordados para el Fondo de Cohesión

(Millones de ecus de 1992)

1993	1.500
1994	1.750
1995	2.000
1996	2.250
1997	2.500
1998	2.550
1999	2.600

