COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 16.12.2008
COM(2008) 876 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Política de cohesión: invertir en la economía real

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Política de cohesión: invertir en la economía real

1. INTRODUCCIÓN

En el contexto de la crisis financiera mundial y de la actual ralentización económica, la política de cohesión de la UE contribuye de manera importante al Plan Europeo de Recuperación Económica[1]. La política de cohesión, como principal fuente de inversiones comunitarias en la economía real, proporciona un considerable apoyo a las inversiones públicas, también a nivel regional y local. Es la expresión más importante de la solidaridad europea y su objetivo es ayudar a los ciudadanos europeos más necesitados. Durante el período 2007-2013, la política de cohesión invertirá 347 000 millones de euros para estimular el crecimiento y contribuir a la cohesión económica y social.

La política de cohesión está concebida para realizar inversiones «inteligentes». Más del 65 % de su dotación total, es decir, 230 000 millones de euros, se destina a las inversiones[2] en los cuatro ámbitos prioritarios de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo: capital humano, empresas, infraestructura y energía, e investigación e innovación. La política de cohesión favorece la preparación de estrategias coherentes de desarrollo y contribuye al crecimiento económico y al desarrollo social a medio plazo. Asimismo, representa una fuente estable, segura y focalizada de financiación que puede utilizarse para estimular la recuperación económica. Esta focalización y estabilidad resultan esenciales para crear un clima de confianza, restaurar la confianza y facilitar la inversión.

Aunque todavía no está del todo claro el alcance de la recesión, es probable que tenga consecuencias importantes. En algunos Estados miembros, el desempleo va en aumento y los indicadores empresariales muestran tendencias sumamente negativas. De igual forma que la crisis no afectará por igual a todos los Estados miembros y regiones, sus efectos en los ciudadanos serán diversos. En períodos de adversidad económica, los más vulnerables, como los excluidos socialmente y los desempleados, son los más afectados.

En estos períodos, el sector público tiene un papel esencial que desempeñar para garantizar la solidaridad y restaurar la confianza, en particular realizando las inversiones públicas tan necesarias para impulsar la demanda interna a corto plazo y para situar a la economía en una senda de desarrollo sostenible a medio plazo. En ese contexto, la política de cohesión puede desempeñar una función importante. Habida cuenta de que la presión sobre los presupuestos nacionales puede ralentizar el ritmo de las inversiones previstas, el recurso a los fondos de la política de cohesión y la realización de sus prioridades deben acelerarse e incluso concentrarse al principio del período de programación, con el fin de dinamizar oportunamente la economía y ofrecer ayuda a las personas afectadas por la crisis. Los programas de la

---

1 COM(2008) 800 de 26.11.2008, «Un Plan Europeo de Recuperación Económica».

2 COM(2007) 798 de 11.12.2007, «Los Estados miembros y las regiones aplican la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo mediante la política de cohesión de la UE en el período 2007-2013».

política de cohesión disponen del potencial y de la flexibilidad necesarias para ofrecer de inmediato una asistencia específica que responda a las necesidades prioritarias y acelere el ritmo de gasto en los ámbitos que presentan un mayor potencial de crecimiento.

La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales, junto con un marco institucional adecuado, son indispensables para el éxito de la política de cohesión. El total de inversiones públicas contempladas para el período 2007-2013 representa por término medio cerca del 6 % del PIB previsto[3]. En algunos Estados miembros, la contribución relativa de la política de cohesión al total de inversiones públicas superará el 50 %. Una modulación apropiada del calendario de financiación de la política de cohesión podría suponer un estímulo financiero importante a corto plazo, sin perder de vista el objetivo de desarrollar el potencial de crecimiento de las economías de los Estados miembros a medio y largo plazo.

Los Estados miembros y las regiones que consigan alcanzar rápidamente los objetivos de los programas podrán atenuar la ralentización económica, en especial en las regiones incluidas en el objetivo de convergencia, que se benefician de niveles de ayuda más elevados. Para todos los programas, mantener las prioridades acordadas en materia de crecimiento y empleo puede contribuir a acelerar la recuperación cuando la crisis económica actual empiece a remitir. Habida cuenta de la complementariedad existente entre las prioridades de la política de cohesión y los objetivos de las políticas sectoriales de la UE, la rápida ejecución de los programas adquiere una importancia añadida para la competitividad a largo plazo.

La presente Comunicación, que pretende apoyar el Plan Europeo de Recuperación Económica, tiene como objetivo destacar la importancia que revisten para la economía real las inversiones previstas a través de la política de cohesión y proponer una serie de medidas para acelerar la contribución de las inversiones realizadas en el marco de la política de cohesión.

2. IMPORTANCIA CRECIENTE DE LAS INVERSIONES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN PARA LA ECONOMÍA REAL

En la situación económica actual, las inversiones pueden suponer un estímulo a corto plazo, sin perder de vista los importantes retos a largo plazo de la economía real: las inversiones en infraestructuras prioritarias y energía, en la capacidad productiva de las empresas y en el potencial del capital humano. Sigue siendo esencial mantener como prioridad las inversiones sostenibles.

2.1. Capital humano

El Plan de Recuperación promueve una amplia «iniciativa europea de apoyo al empleo» y propone simplificar los criterios para la concesión de ayudas del Fondo Social Europeo (FSE), así como intensificar los pagos anticipados desde principios de 2009. Si se aprueba, los Estados miembros podrán acceder más rápidamente a un importe de hasta 1 800 millones de euros con vistas a responder a las prioridades a corto plazo que se describen más adelante. Se estima que alrededor de un millón y medio de desempleados podrían beneficiarse antes de ayudas gracias a la rápida disponibilidad de estos recursos.

---

[3] Véase la futura Comunicación de la Comisión sobre la evaluación *ex ante* del principio de adicionalidad 2007-2013.

- Activación e inclusión activa en el marco de estrategias de flexiguridad: La idea principal que subyace en el concepto de flexiguridad es la protección del empleo y la empleabilidad a largo plazo, más que los puestos de trabajo concretos. Sus objetivos básicos, a saber: adaptarse a los cambios y facilitar la transición entre puestos de trabajo, son especialmente pertinentes en la coyuntura económica actual. Varios Estados miembros ya están implantando estrategias de flexiguridad y todos ellos se han comprometido a utilizar la política de cohesión para mejorar la empleabilidad.

  Combinar la flexibilidad contractual con políticas activas del mercado de trabajo reforzadas puede constituir una respuesta rápida. Los trabajadores más desfavorecidos son con frecuencia las primeras víctimas de las recesiones económicas y son también los que encontrarán mayores dificultades para reintegrarse al mundo laboral. Los responsables políticos deben reforzar las medidas activas y preventivas del mercado de trabajo con el fin de evitar el desempleo de larga duración, atendiendo en particular a los grupos vulnerables, sobre todo los trabajadores de más edad, las personas poco cualificadas y las minorías. El FSE puede intervenir rápidamente para facilitar las transiciones entre puestos de trabajo, proporcionando formación especializada, asesoramiento laboral personalizado, aprendizaje, empleo subvencionado, subvenciones y pequeños créditos destinados a apoyar el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas. Ya se dispone de 21 700 millones de euros para mejorar el acceso al empleo, que se suman a los 10 000 millones de euros previstos para mejorar la inclusión activa de las personas menos favorecidas. A fin de mitigar los efectos de la crisis e impulsar la integración social, las medidas en favor de las personas desfavorecidas podrían ocupar un lugar prioritario en las intervenciones del FSE.

  El éxito de la transición después de la pérdida de un empleo depende también de la rapidez y la calidad de la intervención de los servicios de empleo. La política de cohesión aporta 2 200 millones de euros para reforzar las instituciones del mercado de trabajo y es posible que próximamente se precisen nuevos fondos. en caso de previsiones de empleo negativas, los Estados miembros deberán seguir potenciando el papel de sus servicios públicos de empleo, actores clave para orientar eficazmente las medidas activas del mercado de trabajo y mejorar la adecuación entre cualificaciones y empleos.

  Para hacer frente con eficacia a las consecuencias laborales y sociales de la crisis, y, para, en un contexto más amplio, aplicar eficazmente las reformas del mercado laboral relacionadas con la flexiguridad, será indispensable contar con la participación activa de los interlocutores sociales. El FSE proporciona apoyo financiero para intensificar el diálogo social y para las acciones conjuntas emprendidas por los interlocutores sociales.

- Adecuación entre cualificaciones y necesidades del mercado de trabajo: La inadecuación de las cualificaciones en el mercado laboral constituye una preocupación creciente en la mayoría de los Estados miembros y las turbulencias financieras agravarán estos desequilibrios a corto plazo. Si bien no deben descuidarse los objetivos a medio y largo plazo en este ámbito, es importante también atender a la mejora inmediata de las cualificaciones, sobre todo en sectores en los que escasea la mano de obra. La adquisición de nuevas competencias puede ser un medio proactivo importante para mantener y aumentar la seguridad del empleo y para protegerse mejor contra las pérdidas de puestos de trabajo.

  Será esencial realizar un esfuerzo intenso de mejora de las cualificaciones a todos los niveles, desarrollar el capital humano e invertir eficazmente en educación para devolver a la UE a la senda de la recuperación, afrontar el cambio demográfico y beneficiarse de la

transición a una economía con baja emisión de carbono y eficiente en términos energéticos. Habida cuenta de la alta rentabilidad de las inversiones en educación, los recursos del FSE destinados a la mejora del capital humano durante el período 2007-2013 se han incrementado hasta los 25 000 millones de euros aproximadamente. Además, está previsto destinar 13 500 millones de euros de la política de cohesión a apoyar la adaptabilidad de los trabajadores, las empresas y los empresarios, lo que implica particularmente el desarrollo de sistemas para anticipar los cambios económicos y las futuras necesidades en términos de empleos y cualificaciones. Esta previsión de las competencias necesarias es fundamental, especialmente para preparar la recuperación económica. La iniciativa «Nuevas cualificaciones para nuevos empleos»[4] contribuirá a la realización de este objetivo.

Por consiguiente, se anima a los Estados miembros a:

– invertir en los componentes pertinentes de la flexiguridad, en particular a través de programas reforzados de activación que garanticen la reinserción laboral rápida de los trabajadores que hayan perdido sus puestos de trabajo;

– reorientar, en caso necesario, los programas del FSE hacia los grupos más afectados por la crisis;

– mantener las inversiones destinadas a aumentar la calidad de la educación y elevar los niveles globales de competencias, sobre todo en favor de los grupos poco cualificados y desfavorecidos;

– utilizar la política de cohesión para mejorar los mecanismos de anticipación de las cualificaciones necesarias y de adecuación de éstas con las ofertas de empleo existentes y previstas.

2.2. Empresas

Garantizar la existencia de empresas sanas, innovadoras y dinámicas es sin duda alguna la clave de la recuperación económica y uno de los mayores retos a que se enfrenta hoy en día la economía mundial. Las PYME son sumamente vulnerables por su dificultad de acceder al crédito. La mayor escasez del crédito puede entenderse como resultado en un primer momento de la crisis en el sector bancario, pero lo grave es que esta situación empeorará al aumentar la aversión al riesgo de las entidades de crédito. La disminución de la demanda llevará a las empresas a reducir sus actividades y a invertir menos, en particular en innovación, que se basa en gran medida en inversiones «inmateriales» a largo plazo.

- El acceso a la financiación reviste obviamente suma importancia en unas circunstancias en que a las empresas, en particular a las de nueva creación y a las PYME, les resulta cada vez más difícil obtener financiación en un entorno financiero hostil al riesgo. La Comisión ha apoyado activamente el recurso a instrumentos reembolsables, por ejemplo deuda, capital en acciones y garantías, como complemento de la política de cohesión y del Programa Marco para la Innovación y la Competitividad de la UE. A fin de aumentar el efecto multiplicador de las inversiones de la UE durante el actual período de programación, la Comisión y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) han puesto en marcha la iniciativa JEREMIE («Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises», Recursos

[4] COM(2008) 868 de 16.12.2008.

europeos conjuntos para las microempresas y las PYME), centrada en la creación de empresas y en la expansión de las PYME. Por otra parte, puesto que la crisis financiera y la recesión económica limitan los recursos presupuestarios públicos, es necesario, ahora más que nunca, abandonar los modelos tradicionales de financiación, basados exclusivamente en subvenciones, y sustituirlos por instrumentos reembolsables.

- Microcrédito: La Comisión viene prestando una atención cada vez mayor al papel crucial de las microempresas y a las modalidades de financiación adaptadas a sus necesidades[5]. El 10 de septiembre de 2008, la Comisión y el grupo BEI pusieron en marcha la iniciativa JASMINE («Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe», Acción común en apoyo de las instituciones de microfinanciación en Europa) para canalizar diferentes formas de asistencia técnica y financiera y ayudar fundamentalmente a las entidades no bancarias que conceden microcréditos a mejorar la calidad de sus operaciones, desarrollarse y hacerse viables. El proyecto comprenderá una fase preparatoria de tres años (2009-2011) y dispondrá de un presupuesto total estimado en unos 50 millones de euros.

- Medidas de apoyo a las empresas: La política de cohesión ha atribuido alrededor de 55 000 millones de euros entre 2007 y 2013 a apoyar a las empresas; gran parte de este importe se destina a favorecer la innovación directamente en las PYME, incluido el apoyo a las agrupaciones de empresas. Muchas de las actividades programadas están en sintonía con actuaciones más inmediatas, necesarias para hacer frente a la coyuntura económica actual, centrándose en particular en los principales problemas que se plantean a largo plazo a las empresas en la economía real. Entre las prioridades cabe citar la explotación del potencial de las aplicaciones de las TIC, las tecnologías con baja emisión de carbono y los productos respetuosos con el medio ambiente, las técnicas de producción y los procesos eficientes en términos energéticos.

- Desarrollo de capacidades: Unas políticas públicas eficaces requieren una administración competente, eficiente e imparcial, que esté orientada al usuario. Reforzar las capacidades institucionales y administrativas con vistas a crear un entorno empresarial estable propiciará los ajustes estructurales y estimulará el crecimiento y el empleo, sobre todo durante un período de ralentización económica. Aligerar las cargas legales y administrativas de las empresas contribuye a mejorar la productividad y la competitividad. El FSE destina 2 000 millones de euros a apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales y la reforma administrativa. Las medidas en este ámbito pueden reducir notablemente las cargas administrativas que afectan a las empresas y aumentar el número de emprendedores. Ello incluye también garantizar la posibilidad de crear una empresa en cualquier punto de la UE en un plazo de tres días sin coste alguno, realizando los trámites correspondientes a través de una ventanilla única.

Por consiguiente, se anima a los Estados miembros a:

– velar por que se mantengan las inversiones en la competitividad a largo plazo de las empresas, en particular las PYME, y se aceleren estas inversiones siempre que sea posible;

[5] COM(2007) 708 de 13.11.2007, «Iniciativa europea para el desarrollo del microcrédito en apoyo del crecimiento y del empleo».

– reforzar el apoyo a los que han perdido su empleo en la crisis actual, inclusive mediante pequeñas subvenciones o créditos que les permitan crear su propia empresa y proporcionándoles competencias básicas de gestión y empresariales;

– aumentar rápidamente el recurso a la iniciativa JEREMIE y acelerar su aplicación mediante la firma de acuerdos sobre fondos de cartera con el FEI y/o otras entidades financieras;

– aprovechar las sinergias entre los instrumentos financieros en favor de las PYME financiados por la política de cohesión y el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad;

– mejorar las condiciones nacionales para favorecer el desarrollo de iniciativas de microcrédito y aprovechar la asistencia técnica que se ofrece a las iniciativas de microcrédito a través del instrumento JASMINE;

– mantener sus compromisos respecto al desarrollo de las capacidades institucionales, ya que ello propiciará la creación de un entorno favorable a las empresas y acelerará la modernización de sus administraciones públicas.

La Comisión:

– aumentará sustancialmente, con el FEI, la asistencia financiera y técnica disponible para contribuir a mejorar el acceso a los instrumentos de financiación;

– ha propuesto la modificación de algunas disposiciones reglamentarias, con el fin de mejorar el contexto para la creación de instrumentos del tipo JEREMIE.

2.3. Infraestructuras y energía

Seguir adelante con las inversiones en redes e infraestructuras de energía, transporte y TIC en Europa resulta aún más importante ante la perspectiva de una recesión. Un retraso en las inversiones programadas en este campo tendría repercusiones económicas negativas a corto plazo y podría socavar las perspectivas de crecimiento a largo plazo. La recesión podría, por ejemplo, aumentar la desventaja de las regiones con infraestructuras energéticas menos desarrolladas y los riesgos en materia de seguridad de suministro en las regiones que ya padecen una situación de precariedad. Una política de infraestructuras adecuada y una atención especial a la mejora de la eficiencia energética, a la producción de energías renovables y al transporte sostenible ayudarán a Europa a capear el temporal económico actual. También deben afrontarse otros desafíos: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, proteger a la industria y los consumidores contra la volatilidad de los precios de los combustibles y mejorar las condiciones locales. El apoyo en estos ámbitos también permite garantizar el empleo, protegiendo los puestos de trabajo y las empresas.

- Transporte: Para favorecer el desarrollo de una infraestructura de transporte sostenible, la política de cohesión destinará en torno a 38 000 millones de euros a los proyectos de redes transeuropeas de transporte (RTE-T) durante el período 2007-2013 y financiará las conexiones secundarias destinadas a mejorar el acceso a las RTE-T. Los programas de la

política de cohesión también prevén invertir en sistemas de transporte sostenibles desde un punto de vista medioambiental, incluido el transporte urbano no contaminante.

- Energía: Tal como se pone de relieve en el Plan Europeo de Recuperación Económica, la crisis financiera actual acentúa la necesidad de modernizar el sector energético europeo y de diversificar las fuentes de suministro para garantizar una energía abundante y asequible en un mercado mundial volátil. La UE ampliada ha heredado conexiones energéticas deficientes este-oeste y sur-norte que minan la seguridad del suministro y la solidaridad en todo el mercado interior de la energía. Para contribuir a resolver este problema, la política de cohesión destinará 675 millones de euros a proyectos de RTE-E prioritarios durante el período 2007-2013 y 4 800 millones de euros al desarrollo de energías renovables, incluido el apoyo a la descentralización de la producción de energía y a la calefacción urbana. Los 4 000 millones de euros que se mencionan en el Plan Europeo de Recuperación Económica para la inversión en interconexiones energéticas serán adicionales y complementarios de los fondos asignados en el marco de la política de cohesión.

- La mejora de la eficiencia energética resultará decisiva para la competitividad europea y representa una opción que beneficia a todos en la lucha contra el cambio climático. La inversión en medidas de eficiencia energética reporta beneficios inmediatos: abaratamiento de costes para los hogares y las empresas, generación de crecimiento y empleo, y fomento de la transición hacia una economía con baja emisión de carbono. En el marco de la política de cohesión para el período 2007-2013, ya se han asignado alrededor de 4 200 millones de euros para apoyar una amplia gama de mejoras de la eficiencia energética.

- Internet de alta velocidad para todos los ciudadanos de la UE: En los programas pertinentes de la política de cohesión, ya se han asignado 2 200 millones de euros a infraestructuras TIC durante el período de 2007-2013; esta cantidad vendrá a complementar los 1 000 millones de euros previstos para la Internet de alta velocidad en el Plan de Recuperación.

- Cualificaciones para una economía con bajo nivel de emisión de carbono: La transición hacia una sociedad con baja emisión de carbono deberá ir acompañada de la definición y la oferta de nuevas cualificaciones para nuevos empleos, incluidos los empleos «verdes». Los componentes de capital humano de los programas de la política de cohesión deberían utilizarse para respaldar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito.

Con objeto de mejorar y acelerar la preparación, en el contexto de la política de cohesión, de grandes proyectos en estos y otros ámbitos prioritarios, la Comisión y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) han desarrollado JASPERS («Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions», Ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas)[6]. Este dispositivo asiste a las autoridades de gestión de la EU-12 en la preparación de grandes proyectos de inversión en infraestructuras prioritarias de la UE.

[6] JASPERS es un mecanismo de asistencia técnica de la Comisión, el BEI, el BERD y KfW que ofrece ayuda en todas las fases de preparación de un proyecto.

Otra iniciativa de la Comisión, el BEI y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (BDCE), denominada JESSICA («Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas», Ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas), tiene como objetivo acelerar y aumentar las inversiones sostenibles en eficiencia energética, transporte urbano, infraestructuras TIC, regeneración, etc., en el contexto urbano.

– **En relación con las infraestructuras y la energía, se anima por consiguiente a los Estados miembros a:**

– maximizar la utilización de los programas nacionales y regionales para asegurar el aumento continuo de la explotación de las fuentes de energía renovables;

– maximizar la utilización de los programas nacionales y regionales para asegurar que en el diseño de los nuevos edificios se introduzca un nivel elevado de eficiencia energética y se adapten los edificios existentes («retroadaptación»), en particular en el caso de los hogares con bajos ingresos;

– utilizar los fondos para reciclar y actualizar las cualificaciones de los trabajadores con vistas a los nuevos empleos que surjan en la economía con baja emisión de carbono;

– explotar plenamente el mecanismo JASPERS para la preparación de infraestructuras estratégicas y optimizar la asistencia de la política de cohesión en favor de grandes proyectos;

– sacar el máximo partido de las posibilidades que ofrece JESSICA en relación con la financiación del desarrollo urbano integrado;

– explotar las sinergias en el desarrollo de las diferentes infraestructuras y entre las diversas fuentes de financiación comunitaria (política de cohesión, RTE-T, RTE-E, Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Programa Marco para la Innovación y la Competitividad y BEI) y el BERD.

La Comisión propone:

– incrementar en un 25 % la capacidad de la asistencia técnica de JASPERS a partir de 2009, lo que contribuirá de forma significativa a acelerar la preparación de grandes proyectos; para facilitar este incremento, la Comisión colaborará estrechamente con sus otros socios en el mecanismo JASPERS;

– modificar el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para permitir la financiación de la mejora de la eficiencia energética y las energías renovables en las viviendas, en favor de los hogares con bajos ingresos de todos los Estados miembros;

– modificar disposiciones reglamentarias a fin de mejorar las condiciones para la financiación nacional en especie de los instrumentos JESSICA.

2.4. Investigación e innovación

Las inversiones previstas en la economía del conocimiento en el marco de la política de cohesión, estimadas en 86 000 millones de euros, es decir, el 25 % del total[7], deben seguir siendo una prioridad a pesar de la crisis económica actual. Dado que las inversiones de capital privado en I+D están estrechamente ligadas a la producción económica general, mantener la estabilidad del gasto público y crear un Espacio Europeo de Investigación sólido revisten especial importancia para garantizar que la economía preste una atención adecuada a la investigación y la innovación, sentando las bases para el crecimiento a largo plazo. Europa no puede permitirse una actitud de aversión al riesgo por lo que se refiere a la inversión en innovación y producción de nuevos conocimientos, y menos que nunca en estos momentos.

La fortaleza de la actividad de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I) europea en todos los sectores será vital para conseguir los objetivos de crecimiento y empleo del programa de Lisboa y para encontrar soluciones sostenibles a problemas energéticos y medioambientales acuciantes, como el cambio climático. La política de cohesión ha instaurado condiciones estables para mantener la financiación de las estrategias de I+D+I. Habida cuenta de la importancia fundamental de aumentar la inversión en I+D y la prioridad particular que les conceden las directrices estratégicas de la política de cohesión, está previsto aumentar considerablemente las inversiones de la política de cohesión en estos ámbitos durante 2007-2013 en todos los Estados miembros.

Experiencias anteriores han demostrado claramente que, para que tengan éxito, las medidas de las políticas de investigación e innovación deben centrarse en acciones prioritarias específicas y llevarse a cabo con coherencia. Los esfuerzos para conservar el nivel previsto de inversiones serán de capital importancia si Europa desea conseguir mejorar su capacidad de innovación en el sentido más amplio, entre otras cosas incorporando nuevos productos y servicios al mercado. Mantener los compromisos nacionales en favor de la I+D+I puede ser una tarea ardua en el contexto de la crisis crediticia actual y de la presión sobre las finanzas públicas, pero el sector público debe desempeñar un papel protagonista para garantizar un clima favorable a las inversiones en I+D+I y prepararse mejor de cara a la próxima recuperación.

Por consiguiente, se invita a los Estados miembros a:

- seguir apoyando, a través de sus programas de la política de cohesión, las inversiones en infraestructuras de investigación para el desarrollo de capacidades de I+D, en pequeñas infraestructuras de I+D orientadas a la industria, en agrupaciones de empresas con un uso intensivo de conocimientos y en capital humano, en ámbitos con un importante potencial de crecimiento (por ejemplo, las TIC, la eficiencia energética y las tecnologías energéticas con baja emisión de carbono);

- aprovechar plenamente las sinergias entre las distintas fuentes de financiación comunitaria, pública y privada de las actividades de investigación e innovación, con el fin de garantizar que se sigan financiando las acciones prioritarias en estos ámbitos.

[7] SEC(2007) 1547 de 14.11.2007, «Regions delivering innovation through Cohesion Policy».

3. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El amplio Plan Europeo de Recuperación Económica propuesto por la Comisión aboga por la introducción de importantes estímulos fiscales que combinan medidas comunitarias y nacionales. Teniendo en cuenta que, en la coyuntura económica actual, es probable que tanto las finanzas privadas como los presupuestos públicos se vean sometidos a crecientes presiones, se ha presentado un conjunto de medidas que pretenden acelerar las inversiones de la política de cohesión para aprovechar los objetivos y la estabilidad de esta política. Dichas medidas implican una combinación de propuestas legislativas, que la Comisión ha presentado para su rápida adopción por las instituciones pertinentes, e iniciativas para sacar el máximo partido de los instrumentos existentes.

Las propuestas de modificaciones legislativas específicas[8] se refieren a los aspectos siguientes:

- Mejora de la liquidez de los poderes públicos responsables de la realización de los programas nacionales y regionales. Estas disposiciones incluyen un tramo adicional de prefinanciación en 2009 y medidas que podrían acelerar el reembolso de los gastos incurridos en los grandes proyectos y en el marco de los regímenes de ayudas estatales.

- Clarificación de las disposiciones que facilitan el lanzamiento de instrumentos de ingeniería financiera, con objeto de acelerar el acceso a las medidas de financiación.

- Simplificación con vistas a incrementar el uso de tasas fijas y cantidades a tanto alzado en los costes, a fin de que los poderes públicos puedan preparar más rápidamente los proyectos y medidas.

- Ampliación de las posibilidades de apoyo a las inversiones en la mejora de la eficiencia energética y las energías renovables en las viviendas, en favor de los hogares con bajos ingresos en la EU-27.

Como complemento de estas modificaciones legislativas, la Comisión propone los siguientes principios y acciones para ayudar a los Estados miembros a aprovechar plenamente las posibilidades existentes y prepararlos para sacar partido de las enmiendas legislativas propuestas.

- **Orientar la acción hacia las inversiones inteligentes:** En las excepcionales circunstancias actuales, los Estados miembros y la Comisión pueden plantearse la posibilidad de modificar los objetivos y prioridades de los programas operativos, con el fin de centrarse aún más en las inversiones en ámbitos urgentes y/o con un potencial de crecimiento inmediato. Por ejemplo, inversiones en eficiencia energética, tecnologías limpias, servicios medioambientales, infraestructuras e interconexiones, redes de banda ancha, previsión y adecuación de las cualificaciones de cara a las futuras necesidades del mercado de trabajo, u oferta de nuevas fuentes de financiación para las PYME, en

---

[8] COM(2008) 803, propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1083/2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.
COM(2008) 838, propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1080/2006 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
COM(2008) 813, propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1081/2006 relativo al Fondo Social Europeo.

particular las PYME innovadoras e intensivas en investigación. En el marco de los programas existentes, se invita a los Estados miembros, en estrecha colaboración con la Comisión, a dar prioridad inmediata a estas inversiones en favor de la productividad.

- **Explotar las posibilidades de financiación innovadoras para las PYME:** Debería explotarse plenamente el potencial de instrumentos del tipo JEREMIE, que ofrecen a las PYME acceso a fuentes de financiación. Se invita a los Estados miembros a participar activamente en la plataforma de conexión en red que pondrá en marcha la Comisión en 2009 en cooperación con el FEI.

- **Aprovechar las oportunidades existentes:** El enfoque estratégico y la amplitud de los programas existentes ofrecen ya un margen de maniobra importante. En principio, los gestores de los programas podrán adaptar el ritmo relativo de los gastos y la ejecución en función de las diferentes prioridades y categorías de beneficiarios o sustituir intervenciones por medidas complementarias. La Comisión hará todo lo posible por ayudar a los Estados miembros y fomentará el recurso a la flexibilidad dentro de los límites del marco jurídico.

- **Acelerar la ejecución de los programas:** Para acelerar la ejecución de los programas, la Comisión anima a los Estados miembros a finalizar la definición de sus sistemas nacionales de gestión y control, con arreglo a las disposiciones y principios reglamentarios pertinentes. Ello permitirá acelerar las transacciones financieras intermedias en general, respetando al mismo tiempo el principio de buena gestión financiera.

- **Mantener el nivel de inversiones públicas:** Frente a las dificultades que plantea asegurar una cofinanciación suficiente, los Estados miembros podrán modular las contribuciones comunitarias y nacionales en los diferentes proyectos individuales dentro de un programa: por ejemplo, en 2009 algunas operaciones podrían financiarse íntegramente con cargo a los fondos de la política de cohesión. Esta concentración del gasto al principio del período de programación deberá equilibrarse mediante operaciones financiadas únicamente a nivel nacional o con porcentajes más elevados de financiación nacional al final de dicho período.

– **Se anima a los Estados miembros a:**

– explotar todas las posibilidades de acelerar las intervenciones necesarias que figuren en los objetivos acordados de los programas;

– movilizar en 2009 los anticipos previstos y los anticipos adicionales para prefinanciar intervenciones prioritarias y poner en marcha rápidamente los programas 2007-2013;

– examinar si es necesario introducir modificaciones urgentes en los programas, más allá del margen de maniobra existente, para acelerar su ejecución;

– servirse de sus informes estratégicos nacionales[9], que deben presentarse antes de que finalice 2009, para informar sobre los primeros resultados de la aplicación de la nueva ronda de programas; estos informes adquieren mayor importancia ante las nuevas condiciones económicas; en caso necesario, podrían presentar propuestas más meditadas y

[9] De conformidad con el artículo 29 del Reglamento (CE) nº 1083/2006, estos informes deben abordar cuestiones como la contribución de los programas a los objetivos de la política de cohesión y al objetivo de fomentar la competitividad y la creación de empleo, además de referirse a la situación socioeconómica.

fundamentales para la revisión estratégica de los programas y de sus objetivos a medida que se vayan conociendo los efectos de la recesión actual.

La Comisión colaborará con los Estados miembros para examinar:

- la posibilidad de introducir rápidamente cambios en los programas operativos, con objeto de responder a las nuevas necesidades, simplificar su ejecución y acelerar la realización de las prioridades establecidas;
- la posibilidad de modificar rápidamente los programas operativos, con objeto de introducir en los programas de la EU-15 la financiación de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en las viviendas e intensificar dichas inversiones en la EU-12;
- por último, la Comisión examinará rápidamente las solicitudes de prorrogar brevemente el plazo de finalización de los programas 2000-2006, para permitir la utilización máxima de los compromisos ya asumidos y aliviar las dificultades derivadas de la obtención de capital a finales de 2008.

4. CONCLUSIÓN

La política de cohesión contribuye de manera notable a la economía real a través de la ejecución de los programas de desarrollo sostenible y crecimiento y empleo de la UE. Con una inversión financiera importante y una gestión descentralizada orientada a la mejora de la formulación de las políticas públicas, la responsabilización y el control, la política de cohesión brinda un apoyo decisivo al crecimiento y el empleo a nivel local y regional, que es donde los ciudadanos europeos notarán los efectos de la crisis económica y financiera. La política de cohesión tiene ya como objetivo ayudar a los Estados miembros y regiones con mayores necesidades para reducir así las desigualdades, fomentar el crecimiento y reforzar la cohesión económica y social de la UE.

Habida cuenta del descenso de la actividad económica, el establecimiento de las medidas legislativas y de otro tipo que se proponen en la presente Comunicación supondrá una contribución importante al Plan Europeo de Recuperación Económica. Acelerar las inversiones de la política de cohesión y concentrarlas al principio del período de programación puede tener como efecto positivo generar demanda en sectores clave de la economía y podría suponer un estímulo financiero importante a corto plazo, además de ayudar a los directamente afectados. Es esencial no perder de vista las prioridades de inversión específicas del programa de Lisboa, puesto que estas pueden contribuir a acelerar la recuperación y a afrontar los desafíos a largo plazo, como la mejora de la competitividad y la adaptación a una economía con baja emisión de carbono.

La rápida ejecución de estas medidas precisará de la estrecha colaboración entre la Comisión y las demás instituciones europeas, los Estados miembros y los participantes en los programas.