Dictamen del Comité de las Regiones sobre el futuro de la política de cohesión

(2010/C 232/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES FORMULA LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES

— la política de cohesión, gracias a su enfoque descentralizado y su sistema de gobernanza multinivel, la es la única política de la Unión Europea que permite vincular los objetivos de la Estrategia Europa 2020 con los nuevos retos a que se enfrentan los entes locales y regionales. Por ello, es necesario seguir orientando la política de cohesión hacia los objetivos de crecimiento sostenible, inclusión social, empleo y lucha contra el cambio climático;

— conviene seguir concentrando la mayor parte de los medios disponibles de la política de cohesión en los Estados miembros y las regiones europeas que más lo necesitan y con mayores desventajas, para ayudarles a superar sus retrasos en materia de desarrollo y contribuir así de manera concreta a la igualdad de oportunidades entre las regiones y la solidaridad europea. Los criterios utilizados para determinar la subvencionabilidad de una región han demostrado ser eficientes;

— también las regiones en transición necesitan un respaldo específico, para evitar que la interrupción de la financiación ponga en peligro los logros alcanzados gracias a los Fondos Estructurales. La continuidad de la intervención europea debe ofrecer a estas regiones un marco seguro de desarrollo, y permitirles reaccionar a su propia situación específica;

— el objetivo de «competitividad regional y empleo» debe seguir contribuyendo a que todas las demás regiones de la Unión Europea refuercen, sobre todo, la innovación, la cohesión social y la competitividad;

— dado su elevado valor añadido europeo, la cooperación territorial debe seguir siendo en el futuro un objetivo específico orientado al fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, a fin de que pueda aportar, en particular, una contribución activa a la cohesión territorial en Europa.

Ponente: Michael Schneider, Secretario de Estado para Asuntos Federales y Europeos, Representante Plenipotenciario del Estado Federado de Sajonia-Anhalt ante la República Federal (DE/PPE)

I. **RECOMENDACIONES POLÍTICAS**

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Introducción

1. acoge positivamente que la Comisión Europea haya abierto en una fase temprana el debate sobre la futura configuración de la política europea de cohesión tras 2013, por medio del Cuarto Informe sobre la Cohesión de mayo de 2007, el Libro Verde sobre la cohesión territorial de septiembre de 2008, el Informe Barca de abril de 2009 y su Informe intermedio sobre la cohesión económica y social;

2. asimismo, acoge con satisfacción que la Comisión Europea le haya solicitado la elaboración de un dictamen prospectivo sobre cómo la política de cohesión puede seguir constituyendo un instrumento eficaz para un desarrollo armonioso y estable de la Unión Europea y cómo puede responder a los retos futuros que plantea la puesta en práctica de la política europea;

3. subraya que, tras aprobarse el Tratado de Lisboa, el desarrollo de una política que permita reforzar la cohesión económica, social y territorial debe seguir siendo un objetivo prioritario de la UE, a fin de fomentar un desarrollo armonioso de la Unión en su conjunto. En este contexto, un objetivo específico es reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas. En el grupo de estas regiones, deberán recibir especial atención las regiones rurales, las afectadas por las transformaciones industriales y las regiones con desventajas geográficas o demográficas significativas y permanentes, como son las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña. También es preciso reconocer los problemas de las zonas urbanas, como las ciudades que han sufrido carencias durante mucho tiempo;

4. considera por consiguiente que la evolución de la política de cohesión deberá posibilitar que en el futuro ésta pueda seguir contribuyendo de manera duradera a superar los retrasos en el desarrollo, consolidar el crecimiento sostenible y el empleo en las regiones de Europa, reforzar la inclusión social y la competitividad en todos los Estados miembros y regiones, preservar la subsidiariedad y la viabilidad financiera y mejorar la efectividad de la política comunitaria;

5. considera que el debate sobre el futuro de la política de cohesión debe preceder al de la revisión del sistema de financiación europeo en la medida de que es preciso fijar los objetivos políticos antes de determinar qué recursos se han de asignar; las cuestiones relativas al marco financiero de la futura política de cohesión no se abordan en el presente dictamen. Estas cuestiones deberán resolverse con ocasión de la futura revisión del sistema de financiación y las negociaciones relativas a las próximas perspectivas financieras. No obstante, el Comité de las Regiones se pronuncia ya a favor de que en el futuro se siga asignando una parte sustancial del presupuesto de la UE a la financiación de medidas de política estructural a cargo de los entes locales y regionale.

Retos futuros de la política de cohesión tras 2013

6. comparte la opinión de la Comisión Europea de que se perfilan nuevos retos en relación con la cohesión económica, social y territorial, que será necesario resolver teniendo en cuenta las características concretas del desarrollo territorial, los recursos disponibles y la estrategia de desarrollo. Adaptarse a los problemas y las oportunidades cambiantes es un rasgo característico de la política regional y estructural. Por esta razón, el Comité de las Regiones está convencido de que el nivel regional, en asociación con los agentes del nivel local, puede hacer una contribución particularmente valiosa a la hora de abordar problemas como el cambio climático, la política de abastecimiento energético, el desarrollo demográfico o la mundialización, en estrecha coordinación con los esfuerzos de los niveles superiores de gobierno. Es importante que se apliquen los principios de la gobernanza multinivel y que los diversos niveles administrativos colaboren entre ellos;

7. señala que estos retos, si incrementan los desequilibrios económicos y sociales en las regiones de Europa, tendrán repercusiones para la política de cohesión. Por ello, debe evaluarse en qué medida es necesario también prestarles más atención en la configuración de la política de cohesión. Por tanto, también debería examinarse si no convendría proceder a ciertas adaptaciones legislativas o recurrir a procesos políticos de carácter general para abordar estos retos;

8. subraya que la política europea de cohesión puede ser también útil para dar respuesta a estos nuevos retos, pues refuerza la competitividad y el atractivo de las regiones. Por ejemplo, ya está contribuyendo a la protección del clima y la gestión de las numerosas consecuencias del cambio climático, así como a asegurar el abastecimiento energético, gracias al fomento de las innovaciones ecológicas y a medidas para reforzar la eficiencia energética y desarrollar las energías renovables. En el pasado, gracias a esta flexibilidad, la política estructural europea ha sabido responder a nuevos retos, y está en condiciones de seguir haciéndolo;

9. no considera necesario, a la vista de estos nuevos desafíos, crear instrumentos de política estructural esencialmente nuevos ni formular nuevos objetivos suplementarios. En este contexto, siguen vigentes los objetivos globales de política estructural de reforzar la competitividad y el empleo en todas las regiones de Europa y acelerar la cohesión de las regiones más atrasadas. Los Fondos Estructurales europeos deben seguir utilizándose con este fin en todas las regiones de la Unión también después de 2013, para poder garantizar la cohesión económica y social y limitar los desequilibrios territoriales entre regiones y en el seno de las regiones;

10. respalda, por consiguiente, los objetivos de la Agenda Territorial de la UE y los principales resultados del debate acerca del Libro Verde sobre la Cohesión Territorial, que consideran las estrategias integradas de desarrollo regional orientadas hacia el potencial como instrumentos prometedores para reforzar la convergencia en Europa. Para hacer frente a los retos que tiene ante sí, Europa no puede permitirse renunciar a una orientación conjunta de las políticas en los diferentes niveles y sectores. Solo una coordinación concertada entre las políticas europeas, nacionales y regionales podrá dar una respuesta eficaz a estos nuevos retos;

11. se pronuncia a favor de una evaluación detallada acerca de cómo podrían utilizarse los instrumentos de los Fondos Estructurales de la UE, junto con otros, principalmente para aprovechar las oportunidades que brindan estos nuevos retos para acelerar la cohesión en Europa, mejorar su competitividad en el mundo y evolucionar hacia una economía con bajas emisiones de carbono. Dicho análisis ha de ir en paralelo con el de las interacciones entre política de cohesión y Estrategia de Lisboa para el período 2007-2013 y aclarar si el encauzamiento de los Fondos Estructurales en función de los objetivos de esta Estrategia ha tenido un impacto en la cohesión. Tal análisis podría permitir reorientar las directrices estratégicas para la política de cohesión si fuese necesario;

12. señala que, en el actual período de financiación 2007-2013, los Fondos Estructurales de la UE ya han contribuido de forma esencial a la consecución de la Estrategia de Lisboa al implicar en mayor medida a las regiones en su aplicación, y pide por tanto que se aproveche el potencial de la política estructural europea en la aplicación de la Estrategia de Lisboa renovada y que la política de cohesión se oriente al cumplimiento de sus objetivos conservando al mismo tiempo su objetivo inicial, que consiste en reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de los territorios menos desarrollados y del resto de la UE. La eficacia y los efectos de la política de cohesión dependen esencialmente de las correspondientes condiciones macroeconómicas. El apoyo, en las regiones, de un marco favorable en materia de política económica, así como de competitividad y empleo, es primordial para conseguir un crecimiento económico regional que se mantenga por sí mismo. En este contexto, la política de cohesión debe considerarse como la política complementaria más importante para reforzar la competitividad de las regiones atrasadas;

13. destaca por otra parte que la eficacia y el impacto de la política de cohesión dependen intrínsecamente de las condiciones macroeconómicas. La presencia de un entorno económico favorable que pueda apoyar la competitividad y el empleo en las regiones reviste una importancia crucial para lograr en las regiones un crecimiento económico que se autoalimente. Desde este punto de vista, conviene ver en la política de cohesión la posibilidad de un fortalecimiento más importante de la competitividad en las regiones menos desarrolladas;

14. aprueba por tanto la afirmación formulada por la Comisión Europea en su Comunicación sobre la Estrategia Europa 2020, en el sentido de que la cohesión económica, social y territorial seguirá constituyendo el núcleo de la Estrategia Europa 2020. La política de cohesión y los Fondos Estructurales no sólo son por sí mismos importantes instrumentos de la política de la Unión, sino que también resultan catalizadores decisivos para un crecimiento innovador, sostenible e integrador en los Estados miembros y las regiones. Para el éxito de esta Estrategia es indispensable vincular estrechamente, tal como en ella se recomienda, los objetivos económicos, sociales y medioambientales. No obstante, las iniciativas emblemáticas propuestas no deben dar lugar a una restricción de la política europea de cohesión. Los Fondos Estructurales deben seguir manteniendo la capacidad de aportar una solución integrada a los problemas que se plantean a nivel regional y no deben quedar reducidos a la realización de objetivos sectoriales;

15. subraya que la política de cohesión europea contribuye de manera importante tanto al fomento de la cohesión social como a la disminución de los desequilibrios sociales en la Unión Europea. No obstante, el Comité de las Regiones señala que, teniendo en cuenta las repercusiones sociales de las crisis financiera y económica, la política de cohesión social debe configurarse en unidad con la cohesión económica y territorial, y no debe descuidarse en el futuro. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la política de cohesión debería ser una política a largo plazo, que debe ser capaz de reaccionar ante cambios a corto plazo provocados por el deterioro de la situación económica;

16. está convencido de que, como consecuencia de los efectos de la crisis económica y financiera para el mercado de trabajo, una estrategia europea de cohesión que se oriente al empleo ganará incluso más importancia en el futuro. Para poner en práctica esta estrategia, el Fondo Social Europeo (FSE) resulta indispensable, pues constituye el instrumento de apoyo más importante de las políticas laboral y de empleo. El Fondo Social Europeo debe mantenerse como un instrumento financiero al servicio del objetivo de cohesión social en el marco de la política de cohesión. Además, es necesario mantener un enfoque integrado en la aplicación de los Fondos Estructurales a los territorios europeos. Se le deben asignar los recursos financieros necesarios para poder alcanzar de manera segura los objetivos de las políticas europeas del mercado de trabajo y de empleo, así como los objetivos de inclusión social;

17. considera que el valor específico de la política europea de cohesión debe poder medirse por sus resultados, y en este contexto remite a su dictamen sobre el efecto palanca de la política europea de cohesión. Los Fondos Estructurales europeos constituyen un instrumento importante para ofrecer a todas las regiones la posibilidad de aprovechar su potencial endógeno de desarrollo en relación con el crecimiento sostenible, el empleo y el bienestar. Estos programas, elaborados en función de prioridades europeas comunes, se basan en estrategias de desarrollo acordadas de antemano y se aplican de manera descentralizada. Contribuyen así de forma tangible al desarrollo del potencial de crecimiento en los entes locales y regionales;

18. señala que, de todos los éxitos de la política de cohesión, cabe destacar el impulso que ha dado a la investigación y la innovación, así como a los servicios que requieren un nivel elevado de conocimientos. De este modo, muchos importantes proyectos de desarrollo estructural –en particular, en el ámbito de las infraestructuras científicas y técnicas y en el desarrollo de enfoques innovadores en la política laboral y de empleo– únicamente han podido realizarse, tanto en las regiones atrasadas como en todas las demás regiones de Europa, gracias a las ayudas procedentes de los Fondos Estructurales. De esta manera ya se han llevado a cabo en toda Europa proyectos que ilustran magníficamente el valor añadido europeo de estas ayudas. Una política de cohesión con un enfoque regional complementa la exigencia europea de excelencia, al asegurar que la política de innovación europea tenga una propagación suficiente para poder garantizar el éxito de la Estrategia UE 2020. En esta dirección de maximizar y reforzar los impactos y resultados en materia de investigación e innovación en las regiones, habría que remarcar la importancia de la coordinación de programas e instrumentos de financiación de las políticas dirigidas a la innovación e investigación y la política de cohesión;

19. señala asimismo que los Fondos Estructurales europeos no solo tienen un efecto directo a través de las ayudas que proporcionan. También contribuyen de manera esencial a centrar en torno a objetivos comunes las estrategias regionales y de política estructural de las partes interesadas de diferentes niveles. Por este motivo, el Comité de las Regiones está convencido de que de esta manera se refuerza claramente la eficacia del conjunto de los recursos europeos, nacionales, regionales y locales destinados a la cohesión económica, social y territorial. Gracias al sistema de gobernanza multinivel, que supone un reparto descentralizado de responsabilidades en las regiones asistidas, Europa puede perseguir objetivos comunes a través de medidas coherentes, al mismo tiempo que se deja margen para las prioridades regionales y locales. En esto reside, en opinión del Comité de las Regiones, el valor añadido de la política estructural europea, que no se reduce a una solidaridad financiera;

20. considera que la evaluación *ex-post* continuada del último período de financiación y la próxima revisión intermedia deberían utilizarse para destacar los efectos positivos y el potencial de las ayudas de los Fondos Estructurales.

Los principios de la política de cohesión tras 2013

21. respalda la afirmación del Informe Barca de que la política estructural también debe considerarse en el contexto de los objetivos generales de la Unión Europea de mejorar el crecimiento, el bienestar y la cohesión y mantener la paz, y estima importante seguir aplicando esta política a todas las regiones de Europa, prestando especial atención a las regiones más débiles. La política estructural constituye un pilar esencial del proceso de integración de la Unión y hace posible que el ciudadano se identifique con el proyecto europeo. Por eso, la fórmula para la futura política europea de cohesión podría ser combinar programas europeos de ayuda que obedezcan a un cierto marco estratégico con competencias regionales y locales para resolver problemas, a fin de alcanzar la cohesión económica, social y territorial;

22. considera útil proceder a una reflexión sobre el método para evaluar la huella de carbono de los proyectos financiados por los Fondos Estructurales. Recomienda, en particular, inscribir la futura programación en una perspectiva de neutralidad en lo que al carbono se refiere. Como ya han previsto varios Estados miembros, el balance de las inversiones no debería acarrear emisiones adicionales de gases de efecto invernadero;

23. señala en este contexto que el enfoque descentralizado de la política de cohesión ha demostrado ser valioso y debería conservarse. No obstante, convendría examinar qué procesos podrían simplificarse aun más, a fin de reducir la burocracia para la gestión de la política de cohesión;

24. aboga por un enfoque diferenciado en el uso de indicadores, cuidadosamente seleccionados y significativos, para la evaluación de la política de cohesión, con objeto de garantizar una utilización de recursos adaptada a los objetivos y poder disponer de una visión de conjunto de los efectos de la política estructural;

25. señala que hay otros ámbitos de acción europeos que influyen en la cohesión económica, social y territorial, y que por tanto también deberían tomar en consideración los objetivos de la política de cohesión, y pide a la Comisión Europea que lleve a cabo estudios sobre el impacto territorial ex-ante de las propuestas legislativas o no legislativas en ámbitos con una clara dimensión territorial (servicios públicos, transporte, energía, medio ambiente, competencia, agricultura, etc.). También pide a la Comisión Europea que preste especial atención a esta circunstancia en la elaboración del quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial. Por otra parte, el Comité de las Regiones desea manifestar explícitamente su satisfacción por los esfuerzos de la Comisión por conciliar en mayor medida la política de cohesión con otras políticas eficaces con claro impacto territorial y por crear sinergias;

26. considera que, de hecho, la política de cohesión de la UE también está estrechamente relacionada con las disposiciones europeas en materia de ayudas estatales y las aplicables a los servicios de interés económico general. Por tanto, una reforma de la política de cohesión de la UE debería conllevar una evaluación de la normativa europea sobre estas ayudas. Es posible que se requieran varias soluciones diferenciadas, como en el caso de los emplazamientos e inversiones de las «industrias del futuro» que compiten a escala mundial. En materia de servicios de interés económico general, el CDR anima a la Comisión a recurrir a la nueva base jurídica que brinda el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular para precisar la compatibilidad de los mecanismos de financiación de dichos servicios respecto de los dispositivos comunitarios pertinentes;

27. confirma que el principio de asociación y, por consiguiente, la participación de los interlocutores económicos y sociales y otros agentes regionales y locales, han resultado valiosos en todas las fases de las ayudas de los Fondos Estructurales para lograr una mayor aceptación de las medidas y una mayor adecuación a los objetivos perseguidos, y propone, en este contexto, que se respalde el refuerzo de los intercambios interregionales de buenas prácticas a fin de consolidar dicha asociación. Por el contrario, el Comité considera inútil elaborar nuevas disposiciones jurídicas para estructurar esta asociación a nivel europeo;

28. considera necesario que, a la vista de los recursos financieros, que cada vez son más limitados, se evalúe periódicamente la eficacia y eficiencia de la política de cohesión europea. En este contexto, un mayor uso de recursos privados ofrece oportunidades suplementarias a la aplicación de la política de cohesión. En todo caso, la utilización de los recursos privados debe ser siempre un aliciente en el ámbito de la política de cohesión y nunca una sustitución;

29. confirma la necesidad de facilitar el uso de fondos renovables en el marco de la política de cohesión en los ámbitos adecuados, para que en su aplicación se apueste así en mayor medida por los instrumentos basados en el préstamo, y en este contexto reconoce el papel que desempeñan el Banco Europeo de Inversiones y los instrumentos Jeremie y Jaspers en el desarrollo y la aplicación de los programas de los Fondos Estructurales basados en préstamos;

30. aboga por un uso más consecuente de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la política de cohesión. Sin embargo, estos principios no deben reducirse a consideraciones de eficacia. El sistema descentralizado vigente hasta ahora de la política de cohesión europea –con la elaboración de programas operativos a nivel nacional y regional por medio de un diálogo con la Comisión basado en la colaboración y la aplicación de estos programas operativos por parte de los entes nacionales, regionales y locales de manera autónoma– ha resultado ser eficaz. Este sistema debe mantenerse e incluso desarrollarse, con vistas a reforzar la autonomía regional y local en la aplicación operativa de la política de cohesión europea;

31. desea subrayar su satisfacción por los avances realizados durante el período de financiación 2007-2013 para orientar de manera más estratégica la política estructural de la UE. Esta orientación basada en los objetivos y no en los requisitos de subvencionabilidad permite a las regiones elegir las medidas e instrumentos que les resultan apropiadas e incluso adaptarlas en caso necesario, sin perder por ello la coherencia con los objetivos globales europeos;

32. reitera, por otra parte, la necesidad de coordinar mejor las acciones de desarrollo rural del segundo pilar de la PAC con la política regional, con el fin de garantizar más complementariedades entre el desarrollo rural y el urbano. Esta coordinación podría desembocar en un marco estratégico a nivel europeo en forma de orientaciones estratégicas comunitarias comunes a los Fondos Estructurales y al Feader;

33. está convencido de que la elaboración consecuente de informes y la práctica coherente de controles en la perspectiva de los objetivos estratégicos europeos, para la evaluación de los progresos realizados y la comprobación de la fiabilidad de los procedimientos de control y de auditoría seguidos en los Estados miembros, con vistas al objetivo de efectuar controles menos numerosos pero más eficaces, en combinación con un sistema de verificación transparente y sólido, sería una importante contribución a un enfoque de este tipo. De esta manera se evitarían trámites burocráticos innecesarios;

34. considera que también han resultado valiosos los programas monofondo introducidos para el FEDER y el FSE. El principio de estos programas monofondo ha permitido simplificar significativamente los procedimientos de aprobación y revisión respecto de los programas multifondo utilizados antes. La posibilidad de introducir también en los programas, hasta cierto punto, medidas de otros fondos, ha creado la flexibilidad necesaria. Debería reforzarse más la coordinación entre los fondos y sus programas operativos respectivos con el objetivo último de lograr una mayor complementariedad entre el FSE y el FEDER en el ámbito local y regional;

35. hace hincapié en el deseo generalizado de que se reduzca la burocracia y, por consiguiente, se simplifiquen los procedimientos administrativos en la asignación, uso, liquidación y control de los recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales, algo que debería aplicarse también a las orientaciones para la planificación de los futuros programas;

36. señala que, en el actual período de financiación, se han endurecido los requisitos de aplicación y las disposiciones de control financiero. En algunos casos no se han confirmado las simplificaciones anunciadas, sino su contrario, con costes desproporcionados como resultado. Además, los análisis de seguimiento muestran que se ha obstaculizado la eficacia del trabajo de desarrollo. Por este motivo, el Comité de las Regiones aboga por procedimientos de control simples y transparentes, pero eficaces. En este sentido, el Comité no considera necesario llevar a cabo, en cada período de financiación, un examen de conformidad completo de los procedimientos, sino que el reconocimiento de las disposiciones nacionales en vigor en materia de ayudas debería considerarse suficiente. También debería examinarse, con el mismo objetivo de simplificación, la estructura de los órganos de auditoría, las normas de control y la definición e identificación de los márgenes de error. La práctica recurrente de establecer disposiciones y normas con efecto retroactivo complica la situación, dificulta una administración apropiada y tendrá que evitarse en el futuro; una pista complementaria que cabe estudiar sería la aplicación de un principio general de proporcionalidad para adaptar las exigencias reglamentarias de control a la dimensión de los proyectos financiados por los Fondos Estructurales;

37. señala que la nueva disposición del Tratado de Lisboa por la que los Estados miembros podrán asumir responsabilidades en la ejecución del presupuesto de la UE brinda nuevas posibilidades de simplificación. El CDR sugiere que podría lograrse una mayor simplificación si la Comisión analiza los procedimientos de auditoría de los Estados miembros y estudia la posibilidad de establecer «contratos de confianza» con las regiones a fin de evitar duplicaciones en los procedimientos de auditoría. Con vistas a reducir las cargas, debería aplicarse el principio de proporcionalidad de la reglamentación a los proyectos pequeños.

La futura arquitectura de la política de cohesión tras 2013

38. acoge positivamente los evidentes avances conseguidos en términos de claridad y simplificación desde que, en 2000, se reformara la política estructural de la UE renunciando al gran número de objetivos y de iniciativas comunitarias específicas. Estos avances no pueden volver a ponerse en entredicho;

39. considera que la decisión de restringir los objetivos a un número limitado, de implicar a todas las regiones europeas –a pesar de ponerse un énfasis particular en las más atrasadas– y de proceder a un reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, asignando a las regiones la responsabilidad de desarrollar y aplicar los programas de manera descentralizada, ha resultado fundamentalmente valiosa;

40. no obstante, considera necesario mejorar también en lo sucesivo la cohesión económica, social y territorial en la UE, al igual que su competitividad, con la ayuda de la política europea de cohesión, a fin de asegurar el crecimiento económico sostenible, un alto nivel de empleo, la inclusión social y la calidad y eficacia de los servicios públicos, y señala que deberá garantizarse la igualdad de trato para los países y regiones afectados en toda Europa. También en el futuro deberá subvencionarse en particular a las regiones atrasadas, independientemente del Estado miembro en el que se sitúen. La política de cohesión constituye una de las claves del compromiso ciudadano, a nivel local y regional, con las estrategias políticas globales de la UE;

41. opina que en la actualidad la política de cohesión en gran medida se ha convertido también en un instrumento para fomentar la innovación, la competitividad y el crecimiento e impulsar así el empleo sostenible;

42. comparte la opinión de la Comisión de que la política europea de cohesión debe seguir prestando especial atención a contribuir a cerrar la brecha económica que padecen las regiones más débiles de los nuevos Estados miembros. Por este motivo, el Comité de las Regiones aboga por que la política de cohesión siga centrándose de manera particular en estos Estados miembros y sus regiones. La política de cohesión debería contribuir también a explorar las oportunidades que brindan el mercado interior y la integración europea en su conjunto. No obstante, debe evitarse que la política de cohesión de la UE evolucione en dirección a convertirse en un mero instrumento para la transferencia de fondos;

43. considera que, para reforzar la cohesión en Europa, seguirá siendo necesario, en el futuro, asegurar que la mayor parte de los Fondos Estructurales europeos se destine a las regiones atrasadas, de modo que se pueda seguir progresando para compensar los principales desequilibrios regionales. El método actual para determinar cuáles son estas regiones menos desarrolladas –regiones cuyo PIB per cápita no alcanza el 75 % de la media europea a nivel de las NUTS II– ha funcionado bien como criterio de selección de las regiones que reciben ayuda. Para la evaluación de la política de cohesión sería preciso encontrar indicadores de nivel inferior a NUTS II que saquen a la luz características específicas del ámbito regional;

44. aboga, pues, por que también las regiones que ya no pueden recibir las ayudas máximas sigan pudiendo beneficiarse de un apoyo a través de instrumentos de financiación fiables, adecuados y generales que tengan debidamente en cuenta la situación específica de estas regiones, a fin de movilizar su potencial a largo plazo, lo que favorecerá asimismo al conjunto de la UE. Solo así podrán preservarse los resultados alcanzados hasta el momento en ellas gracias a las ayudas con cargo a los Fondos Estructurales. En el caso de estas regiones (incluidas las afectadas por el denominado «efecto estadístico»), deben preverse disposiciones de transición apropiadas y justas en el marco del objetivo de convergencia, para evitar la interrupción brusca de las ayudas una vez alcanzado el umbral del 75 % y ofrecerles la seguridad que necesitan para seguir fortaleciendo su competitividad. En todo caso, la ayuda a las regiones que abandonan por primera vez el objetivo convergencia debe quedar garantizada, independientemente de cuáles sean la futura estructura de la política regional y sus respectivos objetivos;

45. acoge positivamente que el Parlamento Europeo y la Comisión Europea hayan reconocido de manera explícita la situación particular de las regiones que a partir de 2013 ya no podrán beneficiarse de las ayudas máximas del objetivo de convergencia;

46. suscribe el punto de vista del Parlamento Europeo cuando solicita a la Comisión «que […] prevea un sistema más general de asistencia transitoria gradual para las regiones que superen pronto el umbral del 75 % del PIB, a fin de ofrecerles un estatuto más claro y una mayor seguridad de desarrollo»;

47. subraya que, en las regiones del objetivo «competitividad regional y empleo», las ayudas globales asignadas en el marco de la política europea de cohesión deberían mantenerse tras 2013, porque en estas regiones se encuentran grandes bolsas de pobreza, y porque en todas ellas se han agravado las disparidades sociales y territoriales. En efecto, estas regiones contribuyen de manera significativa a la aplicación de la Estrategia de Lisboa. Sin embargo, únicamente podrán contribuir a largo plazo a la cohesión y la competitividad si consiguen mantener de forma continuada la competitividad, la innovación y un alto nivel de empleo al mismo tiempo que se respetan las exigencias de sostenibilidad;

48. acoge con satisfacción que, como anuncia la Comisión Europea en su Quinto informe intermedio sobre la cohesión, la mayoría de los Estados miembros se hayan pronunciado a favor de mantener el objetivo de «competitividad regional y empleo», y que así se haya previsto tanto en el documento de reflexión elaborado por la antigua Comisaria europea de Política Regional, Danuta Hübner, en abril de 2009, como en el estudio presentado por Fabrizio Barca sobre la reforma de la política europea de cohesión;

49. coincide con la Comisión en que también las regiones más fuertes desde el punto de vista estructural, que en la actualidad se acogen al segundo objetivo de los Fondos Estructurales («competitividad regional y empleo»), necesitan aumentar sus inversiones en creatividad e innovación y acelerar la transformación de nuevas ideas en nuevos productos, servicios o procesos;

50. señala por tanto que, teniendo en cuenta las disposiciones incluidas en el nuevo Tratado de la UE en relación con la cohesión territorial, la dimensión territorial de la política de cohesión ganará en importancia en el futuro. Invita a la Comisión Europea a tener presentes las 400 contribuciones recibidas durante la consulta relativa al Libro Verde sobre la cohesión territorial en sus reflexiones sobre el futuro de la política de cohesión (véase el dictamen del CDR). Por consiguiente, las regiones mismas deberían determinar sus puntos fuertes y desarrollar estrategias adecuadas a sus necesidades. Como en el futuro la ordenación del territorio seguirá siendo atribución de los Estados miembros, deberá tomarse en consideración cómo se organiza el reparto de competencias a nivel nacional. La asociación de los niveles local y regional debería asegurar un desarrollo territorial centrado en los resultados, indisociablemente vinculado a la realidad y a las condiciones geográficas y que haga un uso eficaz de los recursos;

51. defiende, por consiguiente que, en el marco de la política europea de cohesión, se mantenga la dimensión urbana. Las ciudades, al igual que las regiones metropolitanas, son motores importantes de crecimiento e innovación. No obstante, para que puedan seguir cumpliendo esta función, se necesitan también en el futuro medidas que permitan crear estabilidad social y económica, tanto en las ciudades como en las zonas urbanas con problemas específicos, sobre todo en las regiones menos desarrolladas de la UE. Las ciudades y las áreas metropolitanas son también vectores de difusión de los procesos de desarrollo en su periferia. Además, garantizan el acceso a los conocimientos, bienes y servicios en un nivel adecuado. La elaboración de la política urbana debería efectuarse apoyando los factores endógenos de desarrollo de las zonas urbanas y potenciando las relaciones y los acuerdos entre zonas urbanas;

52. sugiere que en la política de cohesión se reconozca cada vez más la interrelación entre las zonas urbanas y las rurales dentro de unas áreas económicas funcionales más amplias. La política de cohesión puede aportar un planteamiento integrado para el desarrollo que aborde los problemas de las zonas urbanas y rurales, tanto en su interior como en las distintas combinaciones existentes entre ellas. Por este motivo, se necesita una mayor coordinación de los objetivos e instrumentos de los Fondos Estructurales y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader). Puesto que los problemas de las regiones son específicos a cada una de ellas, se aboga por que cada región, dentro de ciertos límites, pueda definir sus propios objetivos y medidas para poder dirigir su propio desarrollo con la ayuda de los fondos de la UE;

53. considera que debe concederse mayor importancia al respaldo de las zonas rurales y al papel de las ciudades de mediano o pequeño tamaño de estas zonas. Solo así podrá darse respuesta a los déficits estructurales, la tendencia a la emigración y el envejecimiento de la población que se registran en muchas zonas rurales de la Unión Europea. Por este motivo, se necesita una mayor armonización de los objetivos e instrumentos de los Fondos Estructurales y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader);

54. señala la necesidad de que, de acuerdo con el principio de cohesión territorial introducido por el Tratado de Lisboa, se dedique especial atención a las regiones afectadas por las transformaciones industriales y las regiones con desventajas geográficas o demográficas significativas y permanentes, como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña;

55. destaca que las ayudas actuales a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional del tercer objetivo de los Fondos Estructurales («cooperación territorial europea») han dado fruto, por lo que deberían mantenerse y reforzarse tras 2013. La cooperación territorial contribuye de manera esencial a reforzar la capacidad de la Unión Europea y su cohesión económica, social y sobre todo territorial, al utilizar el potencial suplementario que ofrecen las redes de que disponen los entes locales y regionales. En este sentido, en el futuro los programas como ESPON, «Las regiones, por el cambio económico» o Urbact deberían agruparse en tanto que medidas transversales de cooperación territorial de modo que estas tres formas de cooperación salgan beneficiadas. En el caso de las regiones fronterizas, todas las que cumplan el requisito de contribuir a la cohesión económica, social y territorial deben seguir siendo elegibles para recibir ayudas enmarcadas en el Objetivo de Cooperación Territorial;

56. considera positiva a este respecto la iniciativa de la Comisión Europea de constituir la Asociación Europea de Cooperación Territorial (AECT), y pide a los entes locales y regionales que utilicen este instrumento en mayor medida que hasta ahora en la aplicación de la cooperación territorial. Asimismo, solicita a la Comisión Europea que, en sus propuestas sobre la configuración futura de la cooperación territorial, aborde las anomalías de las reglamentaciones actuales, como el capítulo transfronterizo, que entorpece la creación de áreas funcionales de cooperación marítima entre regiones (por la limitación de los 150 km), y defina también con mayor detalle el papel de las macrorregiones y las estrategias temáticas. Por ello, se debe garantizar una mayor participación de los entes locales y regionales en la elaboración y puesta en práctica de las estrategias;

57. se manifiesta en favor de que se examine la propuesta de Fabrizio Barca de reservar una pequeña parte del presupuesto de la política de cohesión del próximo período de financiación a las medidas innovadoras gestionadas directamente por la Comisión Europea, con objeto de fomentar los enfoques innovadores en la política regional en toda la Unión.

Sistema de aplicación de la política de cohesión

58. considera que, a lo largo de varios períodos de programación, la responsabilidad descentralizada de las regiones en la elaboración y aplicación de programas operativos sobre la base de estrategias de desarrollo regionales, que se inscribe en un sistema de coordinación y asociación con los niveles superiores de gobierno, ha resultado valiosa. Por ello, en el futuro debería conservarse el sistema de gestión compartida de los recursos, acompañado de una programación y una aplicación a nivel regional. En este caso, conviene reforzar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Es sobre todo a nivel regional y local donde puede explotarse el potencial de desarrollo existente, movilizando a los actores regionales y locales y aunando sus esfuerzos mediante la creación de redes;

59. se muestra claramente a favor del mantenimiento de las competencias regionales en la política estructural europea y se opone a la transferencia al nivel europeo de las competencias en materia de selección de proyectos;

60. afirma que conviene proseguir e intensificar los esfuerzos para reducir la carga burocrática y simplificar los procedimientos, y propone que, en el curso del actual período de financiación, se tengan en cuenta las conclusiones del grupo de trabajo de la Comisión sobre la simplificación administrativa a la hora de configurar los futuros procedimientos administrativos, y que el Comité de las Regiones participe en este trabajo desde una fase temprana. Para utilizar de manera eficaz los recursos resulta indispensable contar con procedimientos más sencillos y transparentes;

61. considera que sería útil examinar si no convendría transferir al sistema descentralizado de los Fondos Estructurales de la UE otros ámbitos de la política europea de ayudas que hasta ahora siguen estando gestionados de manera centralizada por la Comisión Europea; por ejemplo, en el ámbito de las ayudas a la innovación, de modo que pasen a ser competencia de los entes regionales, tanto más cuanto que las ayudas a la innovación constituyen ya una de las piedras angulares de los programas de los Fondos Estructurales. Por su parte, las regiones tienen en cuenta los planes de desarrollo locales de las ciudades y los niveles subregionales en la elaboración de sus estrategias de desarrollo regional, y movilizan a los agentes regionales y locales no estatales en la puesta en práctica de sus programas, lo que permite asociar activamente al nivel subregional en la aplicación de la política estructural europea;

62. insiste en que estos últimos años los entes locales y regionales han acumulado un gran acervo de experiencias, por lo general positivas, en relación con estos planes de desarrollo, la creación de estructuras de gestión regional a nivel subregional y los planes integrados de desarrollo urbano. Recientemente, la Dirección General de Política Regional reagrupó estas experiencias bajo la denominación de «métodos de desarrollo local», experiencias que ya han sido integradas en los programas operativos de los períodos 2000-2006 y 2007-2013, así como en su aplicación;

63. considera que, gracias a una política de ayudas plurianual, orientada hacia prioridades europeas comunes, basada en una estrategia de desarrollo regional y aplicada a escala regional, los Fondos Estructurales europeos ofrecen un valor añadido respecto de las políticas regionales nacionales. El carácter plurianual de la programación ofrece un marco sólido para todas las partes implicadas, al mismo tiempo que permite que se adopten enfoques políticos innovadores. Garantiza asimismo que la política estructural se oriente hacia objetivos y prioridades estratégicos, y protege del riesgo que supone una política de financiación a corto plazo, mal concebida y que conserva por tanto, muy a menudo, estructuras obsoletas. Los programas de siete años de duración aplicados desde 2000 han mostrado su utilidad. En ningún caso se debe reducir la duración del ciclo del programa. Dado que la política regional es parte esencial de la política europea, debe rechazarse toda tentativa de renacionalizarla;

64. desea subrayar expresamente su apoyo a la cultura de la evaluación que, gracias a los Fondos Estructurales europeos, se va imponiendo gradualmente en la política de ayudas de todas las regiones y permite mejorar continuamente la calidad de las estrategias y los instrumentos. La implicación de todas las regiones en las ayudas con cargo a los Fondos Estructurales europeos permite un intercambio de experiencias entre las autoridades nacionales y regionales en toda Europa y les brinda la posibilidad de aprender unas de otras gracias a los ejemplos de buenas prácticas. De la misma manera, este proceso ofrece una base amplia y sólida para el desarrollo posterior de la política estructural europea.

Papel futuro de los entes locales y regionales y del Comité de las Regiones

65. ve con malos ojos la tendencia creciente a confiar la aplicación de los programas estructurales al nivel nacional, y propone elaborar un informe periódico sobre la participación de los entes locales y regionales en la aplicación de la política de cohesión en el marco del informe intermedio sobre la cohesión económica, social y territorial. En este contexto, el Comité de las Regiones remite a los trabajos de su Plataforma de Seguimiento de la Estrategia de Lisboa;

66. subraya la necesidad de reforzar aun más el papel de los entes locales y regionales en el desarrollo, la aplicación y la evaluación de la política de cohesión, en aras del respeto al principio de subsidiariedad y de la proximidad con los ciudadanos;

67. propone asimismo que siga aprovechándose la colaboración con el Comité de las Regiones para poder instaurar una cooperación con los entes locales y regionales a nivel europeo en relación con la futura configuración y aplicación de la política de cohesión.

Conclusiones

68. con su objetivo de desarrollo armonioso de la Unión Europea mediante la reducción de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, la cohesión económica, social y territorial constituye un elemento central del modelo de integración europeo, que se ha visto aun más reforzado por el Tratado de Lisboa; por ello es necesario que continúe también después de 2013;

69. asimismo, gracias a su enfoque descentralizado y su sistema de gobernanza multinivel, la política de cohesión es la única política de la Unión Europea que permite vincular los objetivos de la Estrategia Europa 2020 con los nuevos retos a que se enfrentan los entes locales y regionales. Por ello, es necesario seguir orientando la política de cohesión hacia los objetivos de crecimiento sostenible, inclusión social, empleo y lucha contra el cambio climático. La política de cohesión vincula entre sí a los distintos niveles de gobernanza, reforzando, además, la dimensión regional y local. En este sentido, las siete iniciativas emblemáticas contempladas en la Estrategia Europa 2020 deben considerarse medidas adicionales y complementarias;

70. conviene seguir concentrando la mayor parte de los medios disponibles de la política de cohesión en los Estados miembros y las regiones europeas que más lo necesitan y con mayores desventajas, para ayudarles a superar sus retrasos en materia de desarrollo y contribuir así de manera concreta a la igualdad de oportunidades entre las regiones y la solidaridad europea. Los criterios utilizados para determinar la subvencionabilidad de una región han demostrado ser eficientes;

71. también las regiones en transición necesitan un respaldo específico, para evitar que la interrupción de la financiación ponga en peligro los logros alcanzados gracias a los Fondos Estructurales. La continuidad de la intervención europea debe ofrecer a estas regiones un marco seguro de desarrollo, y permitirles reaccionar a su propia situación específica;

72. el objetivo de «competitividad regional y empleo» debe seguir contribuyendo a que todas las demás regiones de la Unión Europea refuercen, sobre todo, la innovación, la cohesión social y la competitividad;

73. dado su elevado valor añadido europeo, la cooperación territorial debe seguir siendo en el futuro un objetivo específico orientado al fomento de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, a fin de que pueda aportar, en particular, una contribución activa a la cohesión territorial en Europa;

74. asimismo, la política de cohesión podría prever la posibilidad de desarrollar nuevos enfoques innovadores en materia de política regional. Para ello, se pedirá que se estudie la posibilidad de destinar una parte modesta de los recursos de la Comisión Europea al fomento de medidas innovadoras;

75. los principios actualmente aplicados en la política de cohesión por lo que respecta al sistema de gobernanza multinivel, la programación plurianual, la colaboración, la concentración, la gestión de los programas sobre la base de indicadores y la evaluación han funcionado correctamente. Por tanto, debe rechazarse la idea de acortar el período de programación de siete años;

76. el sistema actual de gestión de los recursos resulta demasiado complicado y puede dar lugar a errores. Por ello, el objetivo común de todas las partes implicadas debe seguir siendo reducir los márgenes de error y simplificar tanto la gestión de los recursos como los procedimientos de liquidación y control. En este contexto, deberían encontrarse soluciones adaptadas en mayor medida que hasta ahora a las diferentes situaciones nacionales, adoptando concretamente el principio de proporcionalidad;

77. el enfoque de la política de cohesión basado en la subsidiariedad debe conservarse y seguir desarrollándose. Se trata, sobre todo, de reforzar aun más el papel de los entes locales y regionales en todas las fases de programación, aplicación y evaluación de esta política;

78. es necesario que los resultados de los niveles local y regional ocupen un lugar más destacado que hasta ahora en la evaluación de la política de cohesión. El Comité de las Regiones respalda todos los esfuerzos destinados a orientar la aplicación de la política de cohesión sobre la base de estos principios.

Bruselas, 15 de abril de 2010.

El Vicepresidente Primero
del Comité de las Regiones
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO