

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento

[COM(2014) 473 final]

(2015/C 242/08)

Ponente: Paulo BARROS VALE

El 23 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento

COM(2014) 473 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2014.

En su 504^o pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015 (sesión del 21 de enero de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 211 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión — Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial, pero no quiere dejar de emitir ciertas reservas y manifestar su preocupación acerca de un asunto tan importante.

1.2. La política de cohesión debe continuar persiguiendo el objetivo que le dio origen, consagrado en el Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea, de promover la cohesión social, económica y territorial, poniendo la cooperación y la solidaridad al servicio de un desarrollo armonioso que cree bienestar para la población. El hecho de que se centre en la Estrategia Europa 2020 es importante, aunque es insuficiente para afrontar los desafíos actuales.

1.3. El informe corrobora el esfuerzo europeo para mejorar Europa, pero también demuestra la dificultad que ello conlleva. La crisis aumentó las disparidades económicas y sociales, agravando las diferencias entre los Estados miembros (y dentro de los Estados miembros) y concentrando el crecimiento y el desarrollo. Los progresos de convergencia alcanzados no solo se vieron interrumpidos por la crisis, sino que en algunos casos se vieron agravados, y la recesión es una realidad en la casi totalidad de la zona del euro.

1.4. En períodos de crisis como el que estamos atravesando, la mayoría de los Estados miembros, y muy especialmente los de la zona del euro, no están en condiciones de promover la inversión, lo que acentúa las diferencias entre las regiones periféricas y las centrales (tanto entre los países de la Unión como dentro de los diferentes países), con efectos perversos en forma de migraciones y centralización de las inversiones en las áreas más desarrolladas, abocando a las otras al retroceso y la desertización.

1.5. Las políticas de austeridad que se han adoptado no han tenido, en general, el efecto esperado. Es legítimo aspirar al equilibrio presupuestario, pero no a cualquier precio, so pena de tener un efecto contraproducente que anule los efectos de la política de cohesión.

1.6. La política de cohesión que, en muchos casos, será la principal fuente de inversión, debe ser más ambiciosa, o incluso debería ser revisada en profundidad, mientras no se produzca una recuperación en términos de crecimiento y empleo. De los resultados obtenidos hasta ahora puede concluirse que sus recursos son evidentemente insuficientes para resolver los verdaderos problemas. Por lo tanto, habrá que encontrar formas alternativas de financiación de la convergencia que lleven la política de cohesión a una nueva fase, que no solo se base en la solidaridad europea, asunto muy delicado en los tiempos que corren. El esfuerzo de solidaridad europea es grande, pero los recursos que moviliza no son suficientes para las necesidades reales de convergencia ante la magnitud de las carencias de las regiones más atrasadas económica y socialmente.

1.7. En una economía global, la globalización ha afectado de manera diferente a cada región. La reacción de las regiones a la inversión presenta diferencias: hay que estudiar por qué unas regiones han convergido mientras que otras no son capaces de hacerlo. Es imperativamente necesario establecer, a través de la política de cohesión, nuevas formas de gobernanza que permitan a las regiones dar respuesta a los desafíos que se les plantean. El papel del Estado deberá contribuir a valorizar los atributos específicos de las regiones, asegurar los principios de normativa inteligente, garantizar la dinámica empresarial y apoyar el desarrollo, en especial de las pymes, así como reforzar la capacidad de innovación fomentando el bienestar, la calidad de vida, la cohesión social y la sostenibilidad medioambiental.

1.8. La política de cohesión debe seguir aspirando a fomentar el crecimiento económico y aumentar la competitividad, sin olvidar los objetivos sociales para un crecimiento inteligente e integrador. El CESE apoya el lema del sexto informe, «inversión para el empleo y el crecimiento».

2. Propuestas

2.1. La política de cohesión tiene que canalizar e invertir sus fondos con el objetivo básico de promover un plan extraordinario de inversiones para el crecimiento y el empleo. Como complemento del plan Juncker aprobado, tendrá que financiar prioritariamente proyectos europeos estructuradores de carácter transnacional (como, por ejemplo, redes de diferentes modos de transporte y de banda ancha) y financiar directamente a las empresas (en especial a las pymes) en sectores vitales para el desarrollo local y en actividades de la economía social.

2.2. El plan Juncker recientemente adoptado crea un nuevo Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas, financiado por fondos de la UE existentes y por el BEI. El objetivo, muy ambicioso, es conseguir el máximo provecho de los fondos de inversión, privados y públicos, seleccionando proyectos que puedan llevarse rápidamente a la práctica. El plan asume que hay una enorme demanda sin explotar para este tipo de inversiones. Solo el tiempo dirá si el plan tendrá éxito.

2.3. Sobre la base de estos objetivos ampliados, la política de cohesión podrá, además de recurrir a los fondos disponibles, encontrar formas autónomas de financiación como la participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI) o los eurobonos, que no condicionen los esfuerzos de saneamiento presupuestario ni el cumplimiento de los objetivos del Pacto de estabilidad y crecimiento.

2.4. Para garantizar un efecto multiplicador de las inversiones, habrá que atribuir una parte significativa de los Fondos Estructurales procedentes del período anterior (2007-2013), así como fondos del nuevo período, al BEI, a fin de permitir una recapitalización que pueda atraer el capital de riesgo disponible en el mercado para impulsar la política de cohesión ⁽¹⁾.

2.5. La política de cohesión tiene que articularse correctamente con las demás iniciativas de la UE, en especial con la promoción de la unión económica y monetaria a fin de que, de forma conjunta, puedan alcanzarse los once objetivos fijados y tenga lugar una verdadera «inversión para el empleo y el crecimiento».

2.6. La política de cohesión no puede cuestionar los objetivos de saneamiento presupuestario. Los Estados menos favorecidos no tienen actualmente medios para promover la inversión pública y, por ello, no ofrecen condiciones atractivas para los inversores privados. El principio de adicionalidad tiene que aplicarse de forma cuidadosa y adaptada en los Estados miembros que se esfuercen a este respecto, ya que el incumplimiento de este principio condiciona la atribución de dotaciones que, en algunos casos, pueden ser la única fuente de financiación de la inversión. El CESE apoya la aplicación de las «reglas de oro» para excluir provisionalmente del pacto presupuestario (y/o del pacto de estabilidad) la cofinanciación de los Fondos Estructurales en las regiones o Estados más afectados por la recesión ⁽²⁾.

2.7. El seguimiento de los resultados se considera esencial. El CESE reitera su convicción de que los resultados intermedios y finales deberán ser objeto de un seguimiento de por equipos de trabajo dinámicos que puedan presentar sus conclusiones en una cumbre europea anual ⁽³⁾ en la que se promuevan el debate y la adopción de las medidas correctivas que resulten pertinentes.

2.8. La aplicación de la política de cohesión tiene que contar con una importante participación de los interlocutores sociales. El modelo de gobernanza de los programas de la política de cohesión debe sopesar la posibilidad de otorgar subvenciones globales, atribuidas a la sociedad civil organizada para prestar apoyo de proximidad a la población y destinadas directamente a resolver problemas específicos, objetivo que el CESE lleva proponiendo desde hace tiempo, sin que, por desgracia, las autoridades europeas hayan tomado ninguna medida concreta al respecto.

⁽¹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 10.

⁽²⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 10.

⁽³⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

2.9. Para permitir el seguimiento por parte de los interlocutores sociales, es necesario crear verdaderos mecanismos de seguimiento, a fin de que estos no se limiten a ser, en muchos casos, meros espectadores y puedan intervenir verdaderamente. La contribución de los representantes de la sociedad civil organizada es de vital importancia, no solo en la concepción de los programas operativos, sino también en la supervisión y evaluación de los resultados. La inclusión de los interlocutores suscita el debate sobre las dificultades experimentadas y las propuestas de mejora y simplificación que potencien el acceso a la financiación europea y la eficiencia de la aplicación de los fondos.

2.10. La simplificación y armonización de las normas a las que están sujetos los programas y la armonización de los procedimientos y formularios son primordiales para obtener resultados satisfactorios. La Comisión puede simplificar algunos procedimientos, pero el papel principal corresponde a los Estados miembros, ya que los reglamentos de la UE introducen posibilidades y no obligaciones. Hay que apoyar y animar a los Estados miembros para que simplifiquen de forma radical los procedimientos y no añadan detalles innecesarios, de modo que la Comisión pueda supervisar esos esfuerzos y optando, en la medida de lo posible, por un control riguroso de los resultados en detrimento de los controles meramente administrativos. La simplificación puede ser objeto de una medida extraordinaria (nuevo reglamento) del Consejo⁽⁴⁾.

2.11. La aplicación de un principio de concesión de las inversiones y evaluación de la admisibilidad de los gastos con la opción de reembolso para los costes simplificados (principio a tanto alzado) es posible en varias situaciones como, por ejemplo en lo que respecta a los costes generales de funcionamiento, ya que en este caso el gasto admisible depende del resultado y no de la imputación de documentos sobre la base de claves de reparto. Hay que animar a los Estados miembros a aplicarlo, siempre que sea posible, a fin de simplificar los procedimientos.

2.12. La simplificación de los procedimientos administrativos que no añaden nada a los resultados tiene que ir acompañada de una formación destinada a las empresas, especialmente a las pymes, sus empleados y los funcionarios públicos. La formación es un instrumento fundamental para comprender los mecanismos de financiación y para la correcta utilización de los fondos disponibles. En especial, la formación de los funcionarios públicos se considera esencial para alcanzar el objetivo temático de una mejor administración pública.

2.13. Los recursos ahorrados con la disminución de la burocracia pueden emplearse para constituir un grupo de la Comisión, que apoye y ayude a los Estados y regiones para que elaboren y lleven a cabo proyectos de política de cohesión. Este grupo de apoyo a los países y las regiones podría, en última instancia y en casos de incumplimiento, reemplazar a las entidades nacionales gestoras de los fondos europeos, ya sea en la planificación o en la aplicación de los planes y en el cumplimiento de los calendarios.

2.14. Los objetivos de la política de cohesión no pueden medirse solo con indicadores cuantitativos. El fomento de la cohesión social, económica y territorial, centro de la política de cohesión, comprende objetivos que deben ser mensurables por indicadores cualitativos que deberían diseñarse para medir el desarrollo y no solo el crecimiento. Por ejemplo, no basta con calcular el número de desempleados que recibieron formación y consiguieron trabajo, sino que también hay que analizar el impacto de esa formación en la mejora de las condiciones de vida.

2.15. La condicionalidad *ex ante*, que introduce una serie de condiciones que deben satisfacerse antes de desembolsar los fondos, no puede servir para excluir algunas regiones más endeudadas que, por su coyuntura, no pueden invertir o captar inversiones para crear estas condiciones. La condicionalidad *ex ante* tiene que aplicarse de forma cuidadosa, o incluso suspenderse durante un período de tiempo determinado, en cuanto haya riesgo de crisis y deflación, pues, de otro modo, se deterioraría la frágil situación de algunas regiones que ven cómo se aleja cualquier posibilidad de conseguir financiación para promover el crecimiento, lo que agravará aún más sus problemas.

2.16. No deberá utilizarse la condicionalidad macroeconómica para penalizar a las regiones y a sus ciudadanos por las malas decisiones macroeconómicas adoptadas a nivel nacional o europeo⁽⁵⁾.

3. Observaciones generales

3.1. La introducción de reformas en la política de cohesión ya se abordó en el Quinto informe sobre la cohesión económica, social y territorial, sobre cuyo planteamiento general el CESE ya tuvo ocasión de pronunciarse favorablemente.

3.2. La política de cohesión se presenta como el principal motor del crecimiento. Con todo, no hay que olvidar que solo lo será si actúa conjuntamente con las demás políticas europeas. Es importante que la política de cohesión se centre en los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pero no es suficiente, sino que es necesario establecer estrategias conjuntas de ejecución con las demás políticas e instrumentos comunes, económicos, sociales y regionales.

⁽⁴⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 23.

⁽⁵⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 30.

3.3. Hay que prestar una especial atención a la aplicación de la política de cohesión en los países más afectados por la crisis, que llevan a cabo denodados esfuerzos por sanear sus presupuestos, que condicionan la inversión pública. El equilibrio entre la aplicación del principio de adicionalidad y la necesidad de sanear los presupuestos es tenue, ya que la falta de articulación entre los objetivos y el modo de alcanzarlos puede poner en peligro el saneamiento presupuestario o eliminar los efectos potenciales de la política de cohesión.

3.4. Se reconoce la importancia de la política de cohesión en el desarrollo de las regiones más desfavorecidas, pero en algunas ese crecimiento podría haberse potenciado si hubieran existido mejores condiciones para el desarrollo. La introducción de la preocupación por la buena gobernanza, a fin de permitir un mejor entorno para el desarrollo de acuerdo con las directrices de la OCDE, es una buena apuesta que merece todo el apoyo del CESE.

4. Observaciones específicas

4.1. Aún queda un largo camino por recorrer para que Europa recupere los niveles de desarrollo, empleo y bienestar anteriores a la crisis. Ahora, la reforma de la política de cohesión sirve también de apoyo a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, prioridad de la Estrategia Europa 2020.

4.2. El Sexto informe aún no presenta una evaluación del impacto de la política de cohesión en el período 2007-2013, ya que la evaluación *ex post* solo comenzará en 2015. Sin embargo, de los datos aportados cabe deducir que el impacto de la crisis ha sido considerable y que la política de cohesión no ha podido contrarrestar sus efectos, hasta el punto de que, en algunos casos, se han mantenido e incluso se han agravado las diferencias.

4.3. Se considera esencial la definición clara de estrategias para cada área de inversión que tengan en cuenta las especificidades de cada región, tal y como se defiende en el documento. Como se afirma en la Comunicación, «los proyectos deberán atenerse a las estrategias y no a la inversa». Sin embargo, no basta con definir las estrategias. Hay que crear un entorno regulador adecuado que prime el rigor pero que no se estanque en procesos burocráticos innecesarios y desalentadores. Operar en un entorno favorable, tal como se afirma en la Comunicación, es fundamental. La Comisión tiene que mostrarse firme con los Estados que no cumplan, evitando el derroche de recursos que no aceptarán los Estados contribuyentes netos.

4.4. Se introduce en la política de cohesión una nueva orientación, que hace referencia a las ventajas de apoyar un número limitado de prioridades, dada la escasez de recursos para satisfacer todas las necesidades de las regiones menos desarrolladas. Si, por un lado, la concentración de los recursos para apoyar proyectos de gran impacto y con efectos duraderos a nivel económico y social reporta ventajas, pues resuelve problemas específicos, este tipo de planteamiento también podrá tener un efecto contraproducente en algunos casos: en países con territorios que presentan niveles diferentes de desarrollo y en los que escasea la inversión privada, la concentración excesiva de los recursos dejará al margen del crecimiento y del desarrollo determinadas zonas o sectores que, de otro modo, podrían beneficiarse de los fondos de la política de cohesión, que les permitirían converger y contribuirían de forma positiva a un desarrollo integrado.

4.5. Pese a las diversas cifras que se presentan sobre el impacto de la política de cohesión, se comprueba una vez más que los verdaderos efectos de las inversiones siguen siendo difíciles de cuantificar, lo que demuestra que los indicadores escogidos no se han elegido de la forma más adecuada. Parece registrarse una evolución, que merece el apoyo del CESE, ya que se ha previsto definir objetivos y resultados claros y mensurables. Las prioridades, indicadores y metas establecidos en los acuerdos de asociación carecen de una supervisión a largo plazo que permita adoptar, de ser necesario, decisiones sobre medidas correctoras, a fin de que los Estados miembros asuman efectivamente su responsabilidad por los resultados y haya un seguimiento fiable de las medidas.

4.6. Sin embargo, la elección de los indicadores no deberá limitarse a indicadores de carácter cuantitativo. Si bien la dimensión cuantitativa es la ideal para evaluar el crecimiento, el desarrollo obliga a emplear indicadores de carácter cualitativo que no pueden ignorarse.

4.7. Las ciudades son calificadas de motor del crecimiento. Recibirán aproximadamente la mitad de los recursos asignados por el FEDER. Hay que respaldar la inversión en las ciudades, junto con su posible efecto multiplicador, pero cabe formular algunas reservas. El CESE hace hincapié en que tales inversiones deben efectuarse con cuidado, ya que pueden alimentar centralismos de efecto perverso. Si bien es cierto que la atracción de la población por las ciudades puede incentivar el desarrollo, no es menos cierto que la superpoblación potencia la pobreza y la exclusión social. Por otra parte, la falta de inversión en regiones menos centrales pone en peligro la calidad de vida de la población y provoca una creciente desertización y el éxodo hacia las grandes ciudades, lo que da lugar al abandono de las actividades agrarias, pesqueras e industriales, sectores esenciales para el desarrollo de la UE.

4.8. La mejor integración de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil es vista como uno de los puntos básicos para la política de cohesión. En enero de 2014, la Comisión publicó el Reglamento Delegado relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ⁽⁶⁾. Del análisis del documento se concluye que no existen grandes innovaciones en las prácticas seguidas, y se enumeran principios fundamentales de selección y participación de los socios y diversas buenas prácticas, sin describir, no obstante, mecanismos obligatorios de seguimiento por parte de los interlocutores sociales. La verdad es que en muchos de los Estados miembros los interlocutores sociales siguen teniendo un papel de figurantes en las decisiones, pues, aunque se les consulta, no se considera la opinión de quienes están más cerca de la realidad y mejor conocen los problemas. A pesar de estas dificultades, el CESE ratifica su apoyo a la difusión de la aplicación del Código de Conducta Europeo.

4.9. El CESE ya tuvo la oportunidad de manifestar su convicción de que conseguir la participación de todos los socios y partes interesadas de la sociedad civil organizada en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los programas y proyectos contribuye a mejorar la calidad y ejecución de los mismos ⁽⁷⁾.

4.10. Hay que reducir la burocracia. Aprovechando las recomendaciones de las auditorías, los programas deben centrarse en el control de los resultados obtenidos y no tanto en la forma en que se han alcanzado, mediante procesos administrativos tortuosos que obligan a crear estructuras gigantescas y onerosas, tanto públicas como privadas. La burocracia constituye un verdadero obstáculo a la participación de muchos emprendedores y a la eficiencia de la administración pública. La simplificación y armonización de los procedimientos, normas y formularios no solo son posibles, sino deseables.

5. La buena gobernanza: una nueva apuesta para 2014-2020

5.1. A pesar de existir dos visiones sobre la importancia e influencia de la buena gobernanza para el crecimiento económico, cada vez tiene más partidarios la visión de que la buena gobernanza y la existencia de instituciones públicas eficientes son una condición necesaria para un desarrollo económico sólido. También el CESE es de esta opinión.

5.2. Garantizar la seguridad jurídica y un sistema judicial independiente y regular de forma adecuada y estable reduce el derroche administrativo y genera un sentimiento de estabilidad que favorece la inversión, algo que afecta directamente a la política de cohesión.

5.3. La inclusión de la preocupación por la buena gobernanza en la política de cohesión, consagrada en los principios para una inversión pública eficaz propuestos por la OCDE, responde a una necesidad transversal que el CESE apoya. Deben subsanarse las divergencias detectadas en las facilidades que existen en los diferentes Estados miembros para emprender proyectos y nuevos negocios, ya que una gobernanza débil condiciona no solo el mercado interior, sino también el mercado único, puesto que interpone barreras a la entrada de operadores procedentes de otros Estados miembros.

5.4. En algunos Estados miembros se observa la necesidad de mejorar la coordinación a nivel regional o incluso de poner en marcha una gobernanza regional efectiva, nivel intermedio entre la gobernanza nacional y la local, capaz de emprender estrategias de nivel regional verdaderamente importantes para el desarrollo y la convergencia de las regiones. El Estado central, a pesar de que muchas veces es incapaz de interpretar las necesidades y prioridades de los territorios, no otorga, en algunos casos, las debidas competencias a los entes regionales, que se limitan a ser una caja de resonancia del poder político nacional, sin aportar ningún valor añadido para la región.

5.5. En el marco de las preocupaciones relativas a la buena gobernanza, no hay que olvidar que una administración pública más eficiente solo se consigue con la formación de los cuadros de la administración pública, junto con la voluntad política de proceder a los cambios legislativos necesarios.

Bruselas, 21 de enero de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ Reglamento Delegado (UE) n° 240/2014 de la Comisión (DO L 74 de 14.3.2014, p. 1).

⁽⁷⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 23.