

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación sobre la aplicación de las políticas regionales de la UE en Austria, Finlandia y Suecia»

(97/C 116/02)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la comunicación sobre la aplicación de las políticas regionales de la UE en Austria, Finlandia y Suecia (COM(96) 316 final);

vista la decisión de la Comisión Europea de 5 de julio de 1996 de consultar al Comité de las Regiones al respecto, de conformidad con el primer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista su decisión de 8 de marzo de 1996 de encomendar la preparación de este dictamen a la Comisión de Desarrollo Regional, Desarrollo Económico, y Hacienda Local y Regional (Comisión 1);

visto el proyecto de dictamen (CDR 354/96 rev.) aprobado por la Comisión 1 el 22 de noviembre de 1996 (Ponentes: Sres. Ollén y Virtanen),

ha aprobado por unanimidad durante su 16º Pleno de los días 15 y 16 de enero de 1997 (sesión del 15 de enero) el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

1.1.1. El 3 de julio de 1996 la Comisión publicó su Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las políticas de la UE en Austria, Finlandia y Suecia e invitó al Comité de las Regiones a emitir un dictamen al respecto. En la Comunicación se ofrece información sobre la puesta en marcha de las actividades con cargo a los Fondos estructurales y sobre la aplicación de la política regional de la Unión Europea en los tres nuevos Estados miembros en lo que se refiere a los objetivos nºs 1, 2 y 6 de los Fondos estructurales y de las iniciativas comunitarias entre enero de 1995 y mayo de 1996. Constituye un complemento de la Comunicación COM(95) 111 final, de 29 de marzo de 1995, sobre los doce Estados miembros restantes.

1.2. Puesta en marcha de las actividades con cargo a los Fondos estructurales

1.2.1. Las zonas subvencionables para los objetivos nºs 1, 2 y 6 de los Fondos estructurales engloban una población total de casi 4 millones, lo que equivale al 18 % de la población de los tres nuevos Estados miembros (en la Comunicación COM(95) 111 final, las zonas cubiertas por los objetivos nºs 1 y 2 albergaban una población de 150 millones de personas, lo que equivale al 40 % de la población de los doce Estados miembros restantes). El coste total durante el período 1995-1999 para los objetivos nºs 1, 2 y 6 en los tres nuevos Estados miembros asciende a 4 695 millones de ecus, mientras que las asignaciones para las iniciativas comunitarias se elevan a 427,4 millones de ecus; las dos cantidades se han repartido de forma prácticamente equitativa entre los tres países.

1.2.2. La mayor parte de los documentos únicos de programación (DOCUP) se presentaron antes de abril de 1995 y fueron aprobados en julio de 1995 (Finlandia) y noviembre de 1995 (Austria y Suecia). Las iniciativas

comunitarias fueron presentadas en julio de 1995 por Austria, y durante el otoño de 1995, por Finlandia y Suecia. Algunas de las iniciativas austríacas fueron aprobadas en diciembre de 1995; en el momento en que se redactó la Comunicación, se esperaba que fueran aprobadas en Finlandia y Suecia en junio de 1996.

1.3. Aplicación de la política regional de la Unión

1.3.1. La aprobación de las propuestas de financiación implicó una serie de prolongados debates políticos y discusiones con cada uno de los tres Estados miembros. La Comisión debatió en detalle con las administraciones nacionales y regionales de los Estados miembros a la hora de examinar las disposiciones de aplicación. Se fomentó la plena participación de los interlocutores locales y regionales, representantes electos e interlocutores sociales. Se consideró de gran importancia la visibilidad de los Fondos estructurales para las PYME, debido a su función crucial en la creación de empleo. Sin embargo, a juicio de la Comisión, es demasiado pronto para extraer conclusiones sobre la visibilidad de las ayudas de la UE para las PYME.

2. Observaciones generales

2.1. El Comité de las Regiones comparte el punto de vista de la Comisión en los aspectos siguientes:

— la afirmación de que el proceso de aplicación de la política regional de la Unión ha sido muy prolongado;

- la necesidad de simplificar los trámites administrativos y de introducir una mayor claridad en las condiciones de subvencionabilidad, así como la necesidad de que los servicios de la Comisión mejoren su coordinación interna;
- la afirmación de que la política regional de la Unión Europea ha contribuido a fomentar la participación de las autoridades regionales y locales, así como de los representantes sociales, en la planificación y ejecución del desarrollo regional;
- la afirmación de que es importante que los representantes electos de los niveles nacional, regional y local participen en la concepción de los programas y en la gestión estratégica de su aplicación;
- la afirmación de que las PYME deberían contribuir de manera significativa a crear empleo y desempeñar, por consiguiente, una función crucial en la aplicación de los Fondos estructurales.

2.2. El presente Dictamen abordará a continuación los asuntos en los que los puntos de vista de la Comisión no coinciden con las posiciones del CDR desde una perspectiva local o regional, así como las cuestiones de particular importancia para las autoridades locales y regionales que el Comité de las Regiones desea poner de relieve.

3. Observaciones específicas

3.1. Puesta en marcha de las actividades con cargo a los Fondos estructurales

3.1.1. Cómo se vivió el proceso en los niveles locales y regionales de los tres Estados miembros

3.1.1.1. La discusión inicial sobre los programas de los Fondos estructurales en la primavera de 1995 parece haber insuflado nueva vida al debate entablado en los tres países sobre desarrollo regional, cooperación interregional y reparto de responsabilidades a nivel regional. El concepto de cooperación introducido por los Fondos estructurales fue muy bien percibido por las autoridades regionales y locales.

3.1.1.2. En Austria, las primeras experiencias con la política regional de la UE pusieron de manifiesto que las estructuras administrativas existentes tenían con frecuencia graves problemas a la hora de crear la infraestructura necesaria para la aplicación y hacerse cargo de las tareas correspondientes. Hubo problemas en la elaboración y gestión de los programas. Los complejos procedimientos complementarios y la escasa coordinación entre los servicios de la Comisión dieron pie a otros problemas.

3.1.1.3. En Finlandia, el proceso de elaboración de los documentos fue rápido puesto que todas las instancias ya habían participado en programas de desarrollo para regiones concretas. Sin embargo, se plantearon problemas de carácter práctico en la administración y la planificación de la financiación. Aunque la selección de proyectos se lleva a cabo de manera conjunta en grupos de trabajo regionales, la financiación comunitaria se canaliza a través del presupuesto estatal, lo que implica una mayor burocracia y control y más disposiciones sobre asignación de los fondos; ello entraña el riesgo de que se dé demasiado peso a los objetivos de los ministerios centrales o sus delegaciones regionales. Aun si es demasiado pronto para afirmar nada, el programa comunitario INTERREG (fronteras exteriores) corre el riesgo de sufrir las consecuencias del mismo tipo de procedimientos administrativos y de financiación prolijos que afectaron al programa del objetivo nº 6, incluso con un presupuesto diez veces más reducido. Por otra parte, es posible que el programa comunitario INTERREG (fronteras interiores) se considere más conveniente en el nivel regional porque las ayudas de la UE se canalizan directamente hacia las regiones.

3.1.1.4. Hay que destacar que en Suecia el gobierno central asumió desde el principio un papel muy predominante por medio de los consejos administrativos de condado (*länsstyrelse*, que representan al gobierno central en el nivel regional). Esto puede explicarse en parte por la falta de tiempo y claridad en el reparto de los cometidos. La opinión pública negativa que se ha extendido en Suecia sobre la Unión Europea puede haber amortiguado el entusiasmo entre determinados grupos y ciudadanos, pero no afectó a la participación de las autoridades locales y regionales (*kommuner*: autoridades locales electas que actúan a nivel local, y *landsting*: consejos de condado electos que actúan a nivel regional).

3.1.1.5. Una crítica expresada por las autoridades regionales y locales de Suecia y Finlandia es que, al principio del proceso, se dedicó demasiado tiempo a establecer los trámites administrativos, tiempo que hubiera sido mucho mejor empleado en iniciar el proceso y debatir en términos políticos los objetivos y medios.

3.1.2. Asignaciones financieras

3.1.2.1. En Austria, los Fondos estructurales aportaron en un principio una gran cantidad de dinero para los objetivos nºs 1, 2 y 5b. Por un lado, algunas regiones austríacas (*Länder*) recibieron fondos considerables para las zonas con estructuras más débiles. Pero, por otro lado, esto redujo el margen nacional debido a la necesidad de cofinanciación nacional (principio de adicionalidad).

3.1.2.2. En Finlandia, la financiación comunitaria procedente de los Fondos estructurales está firmemente

vinculada al presupuesto estatal y se distribuye a través de canales nacionales de asignación. Las autoridades regionales y locales (*kunta*: autoridades locales, *maakunnan liitto*: consejos regionales) desean que la financiación comunitaria pudiera separarse del presupuesto nacional para dar a las regiones más poder de decisión en la selección de los proyectos. Los DOCUP aprobados no contienen un desglose de los fondos por región y por medidas, contrariamente a lo que afirma la Comisión.

3.1.2.3. En Suecia, la asignación de los Fondos estructurales fue llevada a cabo por un reducido grupo de funcionarios del gobierno, negociadores y expertos, del que quedaron excluidas las autoridades regionales y locales. La falta de información sobre el nivel de las contribuciones comunitarias y los criterios de selección aumentaron las dificultades. En lo que respecta a las iniciativas comunitarias, las autoridades regionales y locales no participaron en absoluto en el debate sobre la selección de iniciativas para Suecia ni en la asignación de los recursos a las diferentes iniciativas. Estos puntos se negociaron exclusivamente entre el gobierno central y la Comisión. Ésta es una de las razones por las que en varias regiones se cuestionó la asignación de recursos para las iniciativas comunitarias.

3.1.3. Definición de las zonas subvencionables

3.1.3.1. Las corporaciones regionales y locales de Austria valoran positivamente la flexibilidad de la UE a la hora de fijar el calendario para cada una de las regiones de los objetivos, en particular del objetivo nº 2. En todo caso, los programas deberían durar al menos 5 años. Los criterios para definir las zonas que reúnen los requisitos para recibir las ayudas deberían incluir, además del índice de desempleo y el producto regional bruto de cada región, los problemas regionales específicos de cada uno de los Estados miembros (en Austria, por ejemplo, los inconvenientes presentados por el clima, la altitud, el territorio escarpado, la situación periférica, el alto nivel de desplazamientos diarios de los trabajadores en medios de transporte de cercanías, etc.). En el futuro, debería darse la posibilidad de seleccionar zonas para todas las iniciativas comunitarias también fuera de las regiones de los objetivos, lo que sería importante sobre todo para los Estados miembros más favorecidos. En el nivel nacional y regional se expresaron críticas por el largo lapso de tiempo que la Comisión empleó para definir las regiones austríacas acreedoras a los programas RECHAR y RESIDER.

3.1.3.2. En Finlandia, la selección de las zonas subvencionables resultó bastante difícil porque las zonas que cumplían las condiciones exigidas superaban en número el total que podía ser incluido en los programas. No obstante, la selección de las zonas se produjo de manera satisfactoria. En particular, en las zonas del objetivo nº 6 surgieron problemas cuando la zona constituía sólo una pequeña parte de una región. En efecto, en esas zonas, si en el marco de financiación se incluye una

ayuda para las zonas menos favorecidas, queda muy poco dinero para el desarrollo regional. La designación de parte de una región como zona del objetivo nº 6 también impuso elaborar un plan regional suplementario y, por lo tanto, representó trabajo extra de administración y control de los programas, si se compara, por ejemplo, con el que hubiera supuesto su designación como zona del objetivo nº 5b.

3.1.3.3. En Suecia, las discusiones sobre la definición de las zonas subvencionables para los objetivos nº 2, 5b y 6 tuvieron lugar entre funcionarios del gobierno central, negociadores estatales y expertos. Sólo unas cuantas autoridades regionales y locales participaron en cierta medida en la definición de las zonas subvencionables.

3.1.4. Presentación y aprobación de DOCUP e iniciativas comunitarias

3.1.4.1. Austria presentó a su debido tiempo los programas completos para las regiones de los objetivos y las iniciativas comunitarias. Por desgracia, después de la presentación, la Comisión (DG VI) tardó más de un año en aprobar los programas LEADER austríacos, a excepción del programa LEADER en Burgenland (región del objetivo nº 1).

3.1.4.2. En Finlandia, se elaboró un DOCUP nacional para el objetivo nº 2 y otro para el objetivo nº 6. Estos DOCUP incluían en líneas generales todos los objetivos y actividades de los programas para estas regiones. La Comisión aprobó ambos DOCUP con una rapidez extraordinaria. En el caso de los programas INTERREG específicos por regiones (7 regiones), después de una etapa más larga de elaboración y aprobación, la fase de tramitación administrativa se desarrolló a un ritmo considerable. Sin embargo, la gestión del programa comunitario INTERREG (fronteras exteriores) no es satisfactoria ya que se asimila a la de las zonas de los objetivos nº 2 y 6 y resulta demasiado burocrática.

3.1.4.3. El gobierno sueco no inició la programación de los DOCUP hasta después del referéndum sobre la UE y, por consiguiente, el período de planificación fue muy corto. Por falta de tiempo, el enfoque de abajo arriba y el principio de cooperación no se tuvieron en cuenta de forma apropiada desde un punto de vista regional y local. La aprobación de algunos programas de las iniciativas comunitarias duró mucho tiempo como, por ejemplo, el programa PYME sueco, presentado el 22 de noviembre de 1995, que once meses después todavía no ha sido aprobado por la Comisión. En razón de la importancia otorgada a las PYME, en muchos de los programas a cargo de los Fondos estructurales debería haberse dado más prioridad a este programa.

3.2. Aplicación de la política regional de la Unión Europea

3.2.1. Aprobación de los programas

3.2.1.1. En los tres países la aprobación por la Comisión de las propuestas de financiación relativas a los programas de las iniciativas comunitarias ha durado demasiado tiempo.

3.2.1.2. En Austria, el tiempo transcurrido hasta la aprobación de los programas se utilizó para entablar un debate general entre todos los interesados en los objetivos para una futura política regional austriaca. Este diálogo fue muy importante para definir las metas y objetivos del desarrollo, concentrarse en la creación de nuevos empleos, insistir en las estructuras de gestión regional y reducir la complejidad de las disposiciones de concesión de ayudas en Austria.

3.2.1.3. En Finlandia, después de la aprobación de los programas, la fase de aplicación se inició a un ritmo lento debido a la necesidad de modificar la normativa nacional para que los fondos comunitarios pudieran ser liberados. Diferentes instancias centrales participaron en la canalización de la financiación de la UE, cada una con diferentes sistemas de disposiciones sobre distribución de los fondos, lo que causó retrasos en la aplicación de los proyectos.

3.2.1.4. En Suecia, los cambios posteriores introducidos en los DOCUP para aclarar las prioridades de desarrollo, etc., fueron negociados exclusivamente por el gobierno central y la Comisión, sin contar con los interlocutores iniciales de los niveles regional y local. La valoración positiva que la Comisión hace del hecho de que en Suecia «las propuestas procedentes de la base requirieron ciertos ajustes en función de estos cambios de [las directrices de] la política nacional» no coincide con la realidad experimentada por las autoridades regionales y locales. Sólo es una muestra del papel predominante desempeñado por el gobierno central.

3.2.2. Organización de la ejecución

3.2.2.1. En Austria las estructuras administrativas existentes asumieron la organización de la aplicación de los Fondos estructurales sin efectuar cambios fundamentales entre su personal. Por consiguiente, durante un largo período de tiempo, los recursos de personal se utilizaron para gestionar los asuntos relacionados con los Fondos estructurales dándoles prioridad sobre las tareas habituales de la administración nacional austriaca. En Austria, la aplicación está organizada principalmente por el Consejo austriaco de ordenación del territorio (ÖRÖK), que funciona como oficina de los comités de seguimiento de los programas de los objetivos regionales y de las iniciativas comunitarias. Las regiones (*Länder*) son las responsables de la aplicación de los programas de los objetivos nºs 1, 2 y 5b.

3.2.2.2. En Finlandia, dado que los dos DOCUP (uno para el objetivo nº 2 y otro para el objetivo nº 6) se elaboraron de conformidad con el principio de subsidiariedad, la administración central no consideró necesaria la constitución de varios comités de seguimiento; las diferencias de interpretación surgieron en el paso de los objetivos nacionales a la aplicación de las medidas a nivel local y regional. Las autoridades locales y regionales desean que la facultad de decidir sobre los fondos de la UE se transfiera a los consejos regionales. También quieren que se simplifique el sistema de financiación y que se imponga un método más sencillo para gestionar el trabajo de los programas en las zonas con derecho a participar en más de un programa de los objetivos. Las regiones finlandesas apoyaron los esfuerzos de la Comisión para pagar pequeños plazos de la financiación directamente a las regiones. En lo que respecta a INTERREG, hubieran preferido aplicar al programa comunitario INTERREG (fronteras exteriores con Rusia y Estonia) el mismo procedimiento utilizado para el programa comunitario INTERREG (fronteras interiores), es decir, financiación directa a las regiones.

3.2.2.3. En Suecia, en las zonas de los objetivos nºs 2 y 6, las autoridades locales y regionales se esforzaron en gran medida para garantizar la participación democrática en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, esta ambición no pudo realizarse; aunque las autoridades locales y regionales constituyen la mayoría en los comités de gestión, la secretaría y la presidencia de éstos está en manos de los consejos administrativos de condado, que representan al gobierno central en el nivel regional. En Bergslagen, zona del objetivo nº 2, se dio una respuesta innovadora a esta situación: la fundación por las autoridades regionales y locales de una asociación sin ánimo lucrativo, *Berslaget*. En algunas regiones, las autoridades locales pidieron y obtuvieron una mayor influencia mediante la normativa global sobre ayudas, un concepto no siempre aceptado por los consejos administrativos de condado. La falta de información sobre el reglamento de la UE relativo a la aplicación de los Fondos estructurales y las dificultades e incertidumbres sobre la manera de interpretar las disposiciones comunitarias sembraron dudas acerca de su trabajo entre algunos comités de gestión. Es necesario aclarar estos puntos y simplificar los trámites para garantizar el buen funcionamiento de la cooperación.

3.2.3. Pertinencia y visibilidad de las actividades

3.2.3.1. Es demasiado pronto para evaluar la pertinencia y visibilidad de las actividades. Por lo que respecta a la visibilidad de las actividades, el punto de vista expresado por Austria es que al examen intermedio de los programas de los objetivos austriacos seguirá un amplio debate sobre los resultados de la evaluación. La información sobre cofinanciación procedente de los Fondos estructurales es facilitada por las oficinas que

conceden la ayuda que ya están involucradas cuando se promete la ayuda. Los procedimientos de asignación de los fondos no experimentaron cambios fundamentales, a excepción de la introducción de algunos instrumentos nuevos.

3.2.3.2. En Finlandia, la pertinencia de las actividades varió en función de la autoridad responsable de las mismas. Sin embargo, los grupos de trabajo regionales conjuntos, presididos por los consejos regionales, tienen la oportunidad de determinar los proyectos que deben ejecutarse. Esta situación puede variar de una región a otra. Con el tiempo también se espera que las actividades sean más pertinentes y estén en consonancia con los programas.

3.2.3.3. En Suecia, las actividades con cargo a los Fondos estructurales hasta la fecha fueron visibles en su mayor parte para aquellos que ya participaban en la constitución de cooperaciones y mediante la información sobre los programas facilitada por las autoridades responsables y los medios de comunicación. Sigue faltando información sobre las posibilidades de apoyo financiero, sobre todo entre el gran público y las PYME, que deberían ser uno de los objetivos principales. Es probable que los proyectos conjuntos entre los actores locales y regionales de la zona contribuyan a aumentar la visibilidad más que los pequeños proyectos emprendidos por las autoridades locales aisladas. Es demasiado pronto para evaluar la pertinencia y visibilidad de los proyectos aislados.

3.2.4. Problemas experimentados hasta el momento

3.2.4.1. En Austria, el nivel nacional, regional y local consideró que hubo demasiados objetivos de desarrollo, demasiados instrumentos y objetivos en parte contradictorios, demasiada burocracia, falta de coordinación interna en los servicios de la Comisión y dificultades para coordinar las iniciativas comunitarias, el programa comunitario INTERREG (fronteras exteriores) y el programa PHARE. La cantidad relativamente elevada de dinero procedente de los Fondos estructurales se traduce en una concentración de fondos en regiones con estructuras débiles, lo que puede reducir el margen nacional debido a la necesidad de cofinanciación estatal. Las ayudas a la agricultura están prácticamente excluidas de las regiones del objetivo nº 2. Las diferencias regionales entre las regiones de objetivo y las regiones que reciben ayudas otorgadas por los Estados (artículos 92 y ss. del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) obstaculizan los esfuerzos regionales; para potenciar los esfuerzos regionales, las regiones de objetivo deberían también ser reconocidas como regiones de desarrollo nacional de conformidad con la legislación comunitaria sobre competencia.

3.2.4.2. Como resultado de las negociaciones de adhesión de Finlandia, las ayudas del tipo 5a se incluyeron en el marco de financiación de las zonas del objetivo nº 6. En particular, en las zonas del objetivo nº 6 que

cubren sólo partes de regiones, absorben una parte demasiado grande de la financiación necesaria para el desarrollo rural general. El nivel de intensidad de las medidas del objetivo nº 3 necesario para fomentar el empleo también se vio afectado a consecuencia de la escasez de financiación en el marco global para las zonas del objetivo nº 6. A pesar de que estas áreas tienen los niveles más altos de desempleo, ello no se refleja en los fondos que se les asignan. En lo que respecta a las iniciativas comunitarias, sería conveniente mejorar la coordinación de los programas INTERREG II con los programas TACIS y PHARE, a fin de facilitar y fomentar la cooperación transfronteriza. Debería existir la posibilidad de asignar fondos compensatorios a los proyectos INTERREG y financiar proyectos de infraestructura en Rusia y Estonia para eliminar los cuellos de botella.

3.2.4.3. En Suecia, la ejecución de los programas de los objetivos nºs 2 y 6 alcanzó un estadio en el que quedaron establecidas tanto la organización de la aplicación como la práctica de la tramitación de las propuestas de proyectos. A pesar de su elevada representación en los comités de gestión, las autoridades regionales y locales son muy críticas sobre el papel predominante de los consejos administrativos de condado (representantes del gobierno central en el nivel regional) que ejercen la presidencia de los comités de gestión y son responsables de la secretaría. Esto limita las posibilidades de las autoridades regionales y locales para influir en el trabajo del comité de gestión y en las políticas generales. En lo que se refiere a la falta de confianza en la asignación de los fondos y en la legislación comunitaria al respecto, varias regiones desarrollaron diferentes prácticas, como las relativas a las ayudas globales y la posibilidad de que las autoridades regionales y locales incluyan los gastos de personal en la cofinanciación nacional. El retraso en los pagos de las ayudas comunitarias ocasionó graves problemas en la puesta en marcha de proyectos, por lo que las autoridades regionales y locales o los organismos privados se vieron obligados a adelantar la financiación.

3.2.4.4. Otro de los principales problemas en Suecia es la incertidumbre respecto a la participación y el apoyo financiero directo a las PYME en los proyectos locales de cooperación. Es necesario clarificar este asunto a la mayor brevedad posible para que las PYME participen en los programas. El objetivo de la mayor parte de los DOCUP es la creación de empleo y el fomento de cambios estructurales. La creación de empleo se cuantifica por el número de nuevos puestos de trabajo, mientras que los cambios estructurales se describen en términos cualitativos (mayor competitividad). Es obvio que estos dos objetivos resultan a veces contradictorios, ya que los cambios estructurales conllevan a menudo la desaparición de empleos existentes.

3.3. Valor añadido aportado por la introducción de los Fondos estructurales

3.3.1. En los tres nuevos Estados miembros, la mejora de la cooperación entre las autoridades nacionales, regionales y locales y un planteamiento más orientado

en función de los programas y proyectos deben considerarse parte del valor añadido aportado por la introducción de los Fondos estructurales. Asimismo, la aceptación del enfoque de abajo arriba en el desarrollo de los programas parece haber aumentado entre las autoridades nacionales, pero todavía puede mejorarse mucho en este ámbito. La internacionalización de las corporaciones regionales y locales es probablemente uno de los resultados más importantes de la introducción de los Fondos estructurales en los tres países. La participación en varios proyectos piloto de conformidad con el artículo 10 también brindó nuevas oportunidades para ampliar la cooperación internacional, tanto para los tres nuevos Estados miembros como para los doce Estados antiguos.

3.3.2. En Austria, la introducción de los Fondos estructurales imprimió un nuevo impulso sobre todo al sector agrario (objetivo nº 5b y LEADER) y se reflejó en la «calidad de los nuevos proyectos» y en innovaciones positivas en este ámbito. En la cooperación transfronteriza (INTERREG) y en las zonas urbanas (URBAN) también pueden señalarse progresos efectivos. En los sectores económico y social, no se produjeron cambios de tanta envergadura ya que en la mayoría de los casos se mantuvieron por lo general las antiguas normas de concesión de ayudas. El principal valor añadido de la política estructural comunitaria es el aportado por la mejora de la cooperación entre todas las instituciones participantes. La política estructural comunitaria también imprimió un nuevo impulso innovador en las regiones con debilidades estructurales.

3.3.3. En Finlandia, la adhesión a la UE y la introducción de los Fondos estructurales contribuyeron a crear una nueva actitud hacia el desarrollo de actividades a nivel regional. Todos los actores son más conscientes de la importancia y las ventajas de la cooperación y las actividades conjuntas. Las aplicaciones de los Fondos estructurales imprimieron un nuevo impulso a los viejos hábitos de trabajo, al tiempo que ejercieron un efecto positivo en la aceptación de la Unión Europea en las regiones en las que previamente la opinión pública se había manifestado en contra de la UE. Una razón puede ser el hecho de que los consejos regionales participaran directamente en la fase de planificación y estructuración de los programas de desarrollo. Se espera que los programas Interreg den un nuevo impulso a la cooperación transfronteriza. En Finlandia se considera que en particular la mayor sensibilización hacia la sociedad de la información y la contribución de las aplicaciones de la tecnología de la información en las zonas de baja densidad demográfica son ejemplos concretos de valor añadido aportado por los Fondos estructurales.

3.3.4. En Suecia, las diferentes regiones delimitadas a efectos de la ayuda comunitaria en el marco de la política estructural pretenden superar las barreras que representan los condados y las autoridades locales, y han abierto el camino a nuevos sistemas de cooperación. La participación en los comités de gestión es importante para las autoridades regionales y locales.

4. Conclusiones

4.1. *¿En qué medida se consideran adecuadas la puesta en marcha de las actividades con cargo a los Fondos estructurales y la aplicación de la política regional de la Unión Europea?*

4.1.1. En los tres Estados miembros, el papel de las autoridades regionales y locales en la elaboración y aplicación de programas con cargo a los Fondos estructurales no ha alcanzado aún el nivel que debería tener. La administración central dispone de poderes de decisión demasiado amplios, lo que impide que se aplique un enfoque de abajo arriba. Las regiones no tienen la seguridad de que se apliquen completamente sus propios programas de desarrollo ni de que se haga de la manera adecuada.

4.1.2. No obstante, para facilitar y alentar la continuación del trabajo con los Fondos estructurales, es indispensable simplificar los trámites administrativos y aumentar la coordinación entre los servicios de la Comisión. Además, las autoridades nacionales responsables de la aplicación de los Fondos estructurales deben multiplicar sus actividades y asumir su responsabilidad de facilitar información sobre los programas a las autoridades regionales y locales, y en particular al público en general y a las PYME.

4.1.3. Gracias a su experiencia previa en el desarrollo regional y a su reciente inmersión en el proceso de construcción de la UE, las ideas de los tres Estados miembros pueden aportar una visión innovadora y valiosa a las actividades de los Fondos estructurales. El Comité de las Regiones espera que el presente Dictamen contribuya a mejorar la aplicación de los Fondos estructurales en el período actual y a impulsar la reflexión para la planificación del próximo período.

4.1.4. En Austria, los Fondos estructurales de la UE contribuyeron considerablemente en general a reformar los programas de desarrollo regional, y a fomentar la cooperación entre todos los participantes austriacos en la política regional de la UE. También fue posible responder a las necesidades de cada región. Desgraciadamente, es demasiado pronto para valorar los efectos en la política nacional, pero es particularmente importante reforzar el papel del nivel político local en la planificación y aplicación de los Fondos estructurales.

4.1.5. En Finlandia, los consejos regionales desempeñaron un papel preponderante en la elaboración de los programas de desarrollo, y los políticos regionales y locales aceptaron las propuestas de programa. Como el gobierno finlandés decidió elaborar sólo un DOCUP para el objetivo nº 2 y un DOCUP para el objetivo nº 6, las autoridades regionales y locales consideraron que los aspectos regionales no eran tenidos suficientemente en cuenta en los programas nacionales. En lo que

respecta a la aplicación, la experiencia es todavía modesta. El papel de las autoridades nacionales es y seguirá siendo más importante que el de los consejos regionales, dado que las autoridades nacionales, que son las que aportan la mayor parte de los fondos, tienen el poder formal de decisión. Para establecer un mayor equilibrio en la toma de decisiones sobre la aplicación, se consideró que los consejos regionales o los grupos de trabajo regionales conjuntos deberían tener todos los poderes de decisión sobre la financiación de proyectos por la UE. Es también importante que la administración local participe de manera más directa en la aplicación. Para simplificar el sistema de financiación, se sugiere que sólo se elabore un programa de objetivo por zona.

4.1.6. En la fase de preparación y programación, las autoridades regionales y locales suecas sólo participaron de manera limitada en las deliberaciones. La programación corrió predominantemente a cargo del gobierno central y los consejos administrativos estatales de condado (*länsstyrelse*). Desde una perspectiva regional y local, está claro que no se hizo hincapié en el valor de la dimensión política regional y local ni se le prestó la atención debida teniendo en cuenta el importante papel que los Fondos estructurales desempeñan en la configuración de las políticas de desarrollo regional en las regiones. En la etapa de las negociaciones finales con la Comisión y la aprobación de los programas, las autoridades regionales y locales fueron excluidas y sólo participaron el gobierno central y los consejos administrativos de condado. Las autoridades regionales y locales constituyen la mayoría en los comités de gestión. Sin embargo, la presidencia y la secretaría en la mayor parte de las regiones son asumidas por los consejos administrativos de condado, lo que en la práctica reduce la influencia de las autoridades regionales y locales. No obstante, la puesta en marcha de las actividades de los Fondos estructurales y la aplicación de la política regional europea en Suecia suscitaron el debate sobre el reparto regional de competencias. Se insistió en el papel de las autoridades regionales y locales y en su potencial para fomentar un desarrollo regional fructífero. La puesta en marcha de los Fondos estructurales también promovió la cooperación transfronteriza y el trabajo en colaboración.

4.1.7. Tanto en Finlandia como en Suecia, se estima que es necesario facilitar más información a las instituciones de la UE sobre las características específicas de las regiones del norte de Finlandia y Suecia incluidas en el objetivo nº 6: situación periférica, zonas de gran extensión, población escasa y condiciones climáticas excepcionales, tal como se señala en el Dictamen del Comité de las Regiones de 12 de junio de 1996 sobre «La dimensión nórdica de la Unión Europea y la cooperación transfronteriza con la Federación de Rusia y en la región del mar de Barents» (1).

4.2. Recomendaciones

4.2.1. El Comité de las Regiones considera probable que la aplicación de los programas de los Fondos estructurales y de las iniciativas comunitarias, así como de los proyectos piloto acogidos al artículo 10, influyan de manera positiva en el desarrollo de zonas objetivo en los nuevos Estados miembros. Las autoridades regionales y locales han internacionalizado sus actividades con una mayor sensibilización a la Unión Europea. La cooperación transfronteriza adquirió una nueva dimensión gracias al apoyo de los programas de los Fondos estructurales.

4.2.2. El Comité de las Regiones recomienda que se potencie la influencia democrática en el proceso de los Fondos estructurales.

4.2.3. El Comité de las Regiones considera que la participación y cooperación de las autoridades regionales y locales son indispensables y cruciales en todas las fases del proceso de los Fondos estructurales, como ya señaló en su Dictamen sobre «El papel de las autoridades regionales y locales en el principio de cooperación de los Fondos estructurales» (2). Por consiguiente, el Comité de las Regiones recomienda que, en el futuro, la Comisión garantice que las autoridades regionales y locales ejerzan el poder de decisión en la aprobación y aplicación de los programas de los Fondos estructurales. El Comité hace hincapié en que sólo mediante un diálogo político global entre la UE y los niveles nacional, regional y local podrá hacerse realidad el principio de cooperación y obtenerse el valor añadido democrático.

4.2.4. El Comité de las Regiones solicita a la Comisión y a los gobiernos centrales que garanticen la aplicación de reglas del juego más claras y que la interpretación de las disposiciones comunitarias se adapte a la situación de los diferentes Estados miembros.

4.2.5. El Comité de las Regiones desearía en particular destacar los diferentes problemas que surgen a causa de la financiación y la burocracia innecesaria. Las prácticas administrativas y de financiación deberían ser menos burocráticas (por ejemplo, es necesario simplificar la administración y mejorar la coordinación entre los diferentes servicios de la Comisión; todas la DG afectadas deberían utilizar e interpretar del mismo modo las normas) y dar más peso final a los órganos regionales de toma de decisiones.

4.2.6. El Comité de las Regiones también desea subrayar la importancia de introducir más flexibilidad en la selección de las instancias de aplicación.

(1) DO nº C 337 de 11. 11. 1996, p. 7.

(2) DO nº C 100 de 2. 4. 1996, p. 72.

4.2.7. Dado que todos coinciden en señalar el papel fundamental que las PYME pueden desempeñar en la creación de empleo, el nivel central debería explicitar y hacer pública rápidamente su intención general de

apoyar a las PYME y precisar en qué manera la financiación estatal puede ser aplicable a los proyectos conjuntos de las PYME en el marco de los Fondos estructurales.

Bruselas, el 15 de enero de 1997.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Pasqual MARAGALL i MIRA

Dictamen del Comité de las Regiones sobre «El desafío mundial del comercio internacional: una estrategia de acceso al mercado para la Unión Europea»

(97/C 116/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — El desafío mundial del comercio internacional: una estrategia de acceso al mercado para la Unión Europea» (COM(96) 53 final);

vista la Decisión de la Comisión Europea, de 11 de marzo de 1996, de consultar al Comité de las Regiones sobre este asunto, de conformidad con el primer apartado del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista su Decisión, de 12 de junio de 1996, de atribuir la preparación del presente dictamen a la Comisión de Desarrollo Regional, Desarrollo Económico y Hacienda Local y Regional (Comisión 1);

visto el proyecto de dictamen (CDR 353/96 rev.) aprobado por la Comisión 1 el 22 de noviembre de 1996 (Ponente: Sr. Tindemans),

en el 16º Pleno, celebrado los días 15 y 16 de enero de 1997 (sesión del 15 de enero) ha aprobado por mayoría de votos el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. En la definición de la política europea relativa al desarrollo del comercio mundial no se ha prestado hasta la fecha suficiente atención a las consecuencias y a los efectos a escala regional de la política comercial internacional.

1.2. Por una parte, la Unión tiene una economía abierta en la que muchos puestos de trabajo dependen directamente de la exportación y un número mayor aún indirectamente. Millones de empleos dependen también directamente de las inversiones extranjeras.

1.3. No obstante, desde la entrada en vigor de las primeras directivas sobre el mercado interior, las diferencias regionales y sociales son cada vez más importantes y ha aumentado la presión sobre las condiciones laborales y el mercado de trabajo.

1.4. Desde el período 1966-1988, muchas regiones subdesarrolladas no han registrado ningún progreso económico; en algunas regiones, la situación incluso ha empeorado. Las disparidades sociales entre zonas desarrolladas y retrasadas han aumentado.

1.5. Ello ha llevado a la Comisión a exponer, en el Libro Blanco sobre la política social europea, que: «la globalización del comercio y de la producción, el impacto enorme de nuevas tecnologías en el trabajo, la sociedad y los particulares, el envejecimiento de la población y el nivel persistente de paro se combinan para crear tensiones sin precedentes en el tejido económico y social de todos los Estados miembros».