

modificación del Reglamento, el Comité de las Regiones juzgaría positivo que los costes que entrañan estas actividades pasaran a ser considerados gastos subvencionables por el Fondo de Cohesión.

4.11. El Comité de las Regiones insta a la Comisión a que garantice la participación de los entes regionales y locales en todas las fases del Fondo de Cohesión, desde la determinación de las prioridades al seguimiento y la evaluación.

4.12. Finalmente, habida cuenta de los procedimientos establecidos en el Reglamento para modificar tanto

el Reglamento como los anexos, el Comité de las Regiones desearía tener la seguridad de que las modificaciones a los anexos no desvirtuarán la naturaleza del Fondo de Cohesión mediante la introducción de cambios que no necesitan el voto unánime del Consejo.

4.13. El Comité de las Regiones insta a la Comisión a que revise la Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se modifica el Reglamento por el que se crea el Fondo de Cohesión y la Propuesta de Reglamento del Consejo por la que se modifica el anexo II del Reglamento y a que, en su revisión, tenga en cuenta las sugerencias del Comité de las Regiones.

Bruselas, el 19 de noviembre de 1998.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia — Incremento de su concentración y coherencia»

(1999/C 51/04)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

vista la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros relativa a la política regional y a la política de competencia — Incremento de su concentración y coherencia ⁽¹⁾;

vista la decisión de la Mesa de 15 de julio de 1998 de elaborar un dictamen sobre este asunto, de conformidad con el cuarto párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y de asignar la preparación del trabajo del Comité sobre la materia a la Comisión 1 (Comisión de Política Regional, Fondos Estructurales, Cohesión Económica y Social y Cooperación Transfronteriza e Interregional);

visto el proyecto de Dictamen (CDR 236/98 rev.) aprobado por la Comisión 1 el 30 de septiembre de 1998 (ponentes: Sres. Henry y Muñoa),

ha aprobado, en su 26º Pleno de los días 18 y 19 de noviembre de 1998 (sesión del 19 de noviembre) el presente dictamen.

PARTE A: MARCO GENERAL DE LA COMUNICACIÓN

1. Problema y posibles soluciones

1.1. Situación actual

1.1.1. Según datos de la Comisión, durante el período 1994-1999 el 50,6 % de la población de la Unión vive en regiones con derecho a beneficiarse de las ayudas

estructurales comunitarias, mientras que el 46,7 % vive en zonas a las que se aplican los incentivos regionales previstos en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. Según datos de la Comisión, se desprende, asimismo, que el 6,6 % de la población comunitaria vive en regiones con derecho a beneficiarse de los fondos estructurales pero en las que la política de competencia no autoriza las ayudas con finalidad regional. Por otra parte, el 2,7 % de la población de la Comunidad se encuentra en regiones cubiertas por un régimen estatal de ayudas regionales, pero que no pueden beneficiarse de los fondos estructurales.

⁽¹⁾ DO C 90 de 26.3.1998.

La propuesta de la Comisión tiene como objetivo conceder ayudas de la UE sólo en los casos en que también se conceda una ayuda nacional. El 6,6 % de la población que reside actualmente en las regiones que tienen derecho a las ayudas de los fondos estructurales, a las que, no obstante, no pudieran concederse fondos nacionales, dejaría de tener derecho a las ayudas. La Comisión sólo seguiría admitiendo un margen del 2 % de la población. En los distintos Estados miembros regiones, el porcentaje de solapamiento de las zonas es muy diferente (por ejemplo, 12,6 % en Finlandia, 10,4 % en los Países Bajos, 9,6 % en Francia, 9 % en el Reino Unido, 8,9 % en España, 8,7 % en Suecia y 7,5 % en Italia).

1.1.2. El CDR reconoce la necesidad de examinar con detenimiento la situación, con miras a alcanzar los objetivos de las políticas regional y de competencia de la forma más eficaz posible en el próximo período.

1.2. *Objetivos de la propuesta de la Comisión: concentración y coherencia*

1.2.1. Con respecto a la concentración, el CDR está de acuerdo con la Comisión en que, a pesar de los progresos alcanzados desde que la Comunidad puso en marcha su política regional, siguen existiendo desigualdades estructurales importantes dentro de la Unión. El CDR coincide también en que, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 130 A del Tratado CE, para lograr el fortalecimiento de la cohesión económica y social en la UE es necesario incrementar la concentración de la cofinanciación comunitaria si se quiere alcanzar un efecto de masa crítica significativo, y en que, entre otras cosas, esto implica determinar cuáles son las regiones de la Unión más afectadas.

1.2.2. En lo relativo a la competencia, la concentración ayudaría a limitar geográficamente la amplitud de las distorsiones ocasionadas por el régimen estatal de ayudas regionales.

1.2.3. En lo que a la coherencia respecta, las autoridades regionales y locales son conscientes de que el actual sistema de adopción de decisiones es inapropiado. En la política regional intervienen varios agentes que comparten las diversas responsabilidades institucionales, que persiguen objetivos distintos, siguiendo calendarios diferentes, y que dificultan, por tanto, la coordinación de ambas políticas.

1.2.4. Por otra parte, habida cuenta de que la cofinanciación de los fondos estructurales respalda los fondos utilizados por los Estados miembros y las autoridades regionales y locales en sus propias políticas de desarrollo, parecería lógico que los fondos estructurales —en particular, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)— pudieran intervenir en todas las zonas a las que los Estados miembros y las autoridades regionales y locales conceden ayudas.

1.2.5. El problema se da en las zonas que se benefician de las intervenciones de los fondos estructurales pero que no reciben financiación estatal para fines regionales.

En estas zonas es posible cofinanciar regímenes de ayudas a las pequeñas empresas, así como otros de ayudas al medio ambiente o a la investigación, aunque en menor medida que en las zonas que se benefician de la ayuda en virtud de lo estipulado en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92.

1.2.6. En dichas zonas, los fondos estructurales no son capaces de atraer la inversión de las grandes empresas, si bien esto supondría un importante paso adelante en el contexto del desarrollo regional debido a la reacción en cadena y el acceso a los mercados mundiales que traería consigo.

1.2.7. El Comité considera que las razones que impulsan la búsqueda de la coherencia radican en los problemas derivados de los traslados de empresas y de las distorsiones de la competencia, que pueden ser consecuencia, en ciertas circunstancias, de la concesión de ayudas en favor del medio ambiente o de la investigación.

1.2.8. El Comité considera que se producen graves disfunciones cuando sectores que sufren los mismos problemas en un Estado miembro, como es el caso del sector pesquero, reciben un trato discriminatorio con respecto a las ayudas de Estado, provocando así la migración de las empresas a otras zonas donde pueden optar a las ayudas con mayor facilidad.

PARTE B: ANÁLISIS DE LAS DOS POLÍTICAS

2. Política de competencia: ayudas estatales

2.1. El Comité considera que el mantenimiento de mercados competitivos en Europa, además de ser un importante objetivo, es también un elemento coherente con la ideología económica predominante, con el programa del mercado interior, ahora concluido, y con la moneda única.

2.2. Asimismo, el Comité opina que la política de competencia es uno de los fundamentos mismos de la política industrial Europea.

2.3. El Comité acepta, por tanto, el doble objetivo de la política de competencia: mantener la coherencia de las normas con respecto al sistema económico elegido por la UE y prever un mínimo de intervención allí donde fuese imprescindible, especialmente en tiempos de crisis, como los que ha sufrido la economía comunitaria.

2.4. El Comité considera que, además de mantener estas normas, la política de competencia debería establecer un marco para las actividades de los operadores económicos y ofrecer incentivos a aquellos que deciden en materia de inversión y estrategia. Dicho de otro modo, la política de competencia debería ocuparse más de la «asignación» que de la «distribución».

2.5. Las ayudas estatales están justificadas porque contribuyen a lograr un desarrollo equilibrado y sostenible y a reforzar la cohesión económica y social de la Comunidad, ya sea porque tales objetivos no pueden lograrse mediante el libre juego del mercado —ya que

de otro modo los costes serían intolerables— o porque, de lo contrario, la competencia se intensificaría hasta tal punto que amenazaría con volverse autodestructiva.

2.6. El artículo 92 del Tratado prevé ayudas estatales que, destinadas a remediar graves desequilibrios regionales, facilitan o aceleran los ajustes sectoriales necesarios o que amortiguan el abandono de ciertas actividades para neutralizar, al menos de forma temporal, ciertas distorsiones de la competencia provocadas por acciones externas.

2.7. El Comité considera que las ayudas estatales hacen posible la igualdad de oportunidades que el mercado único necesita para cumplir su cometido de asignación de recursos. Una vez asegurada la igualdad de oportunidades, las fuerzas del mercado entrarán en acción y sólo entonces podrá emitirse una evaluación basada en los resultados. Es precisamente en este campo de evaluación y de análisis en el que opera la política estructural.

3. Política regional

3.1. El propósito de la política regional es contribuir a eliminar las disparidades entre rentas que se alejen de la media comunitaria. Los problemas regionales presuponen la existencia de disparidades a gran escala persistentes entre regiones con el mismo sistema económico en lo relativo a variables como la renta per cápita, la tasa de empleo y la productividad.

3.2. El Comité es consciente de que Europa tiene un núcleo y una zona periférica, diferentes tipos de descentralización política, así como una gran diversidad y unas disparidades considerables entre sus Estados miembros y regiones. Ello es la causa de que los operadores económicos del sector privado se encuentren en la competencia intraeuropea con obstáculos muy diversos.

3.3. El Comité reconoce que el sistema europeo que está surgiendo —en particular, con la moneda única— se caracterizará por una gran movilidad de bienes, de servicios y de ciertos factores de producción —especialmente, el capital financiero—, así como por un alto grado de descentralización del poder político. Esto no impedirá, no obstante, la transferencia a gran escala del poder económico del nivel estatal al transnacional, transferencia que ha venido a reforzar la adopción de normas de acción comunes. Sin embargo, parece ser que la movilidad de trabajadores no será completa.

3.4. Por otra parte, es innegable que la integración económica ha ejercido una influencia considerable en la interacción entre el Estado y el mercado, provocando un gran desplazamiento hacia este último como mecanismo de asignación. A juicio del Comité, existe, pues, el peligro de que el modelo europeo se vuelva más dinámico, pero también más desigual.

3.5. El Comité cree que el objetivo fundamental de las medidas estructurales de la UE debería ser garantizar un apoyo a largo plazo para aquellas regiones que acusen las mayores dificultades estructurales. Para las regiones menos favorecidas, ya sea en lo relativo al PIB o al desempleo, el proceso de recuperación suele ser muy lento y requerir compromisos a largo plazo.

3.6. El Comité considera necesaria la colaboración entre los Estados miembros, la Unión Europea y los entes públicos a nivel subnacional para luchar contra la desigualdad de conformidad con el principio de cooperación. Únicamente de este modo será posible facilitar la adaptación a las nuevas circunstancias, incluida la moneda única, y explotar nuevas oportunidades en beneficio de todas las regiones y de todos los ciudadanos.

4. Observaciones finales del análisis comparativo

4.1. El Comité constata que ni la filosofía ni los principios de la política de competencia coinciden con los de la política regional. En consecuencia, no será siempre posible esperar una coherencia completa y absoluta entre los mecanismos de intervención de las dos políticas.

4.2. Al buscar la coherencia entre las dos políticas deberá tenerse en cuenta el tipo de actores implicados en los dos procesos y los operadores públicos y privados que participan en su gestión.

4.3. A la hora de elaborar la política regional, debería tenerse presente que la parte de la política de competencia que se ocupa del control de las ayudas estatales incide directamente en los instrumentos activos de la política industrial de que disponen los gobiernos nacionales y regionales. Por otra parte, el equilibrio regional del desarrollo económico y de la cohesión económica y social forma parte de los elementos fundamentales del modelo económico europeo. Por consiguiente, la competencia y la política regional deberían estar en una situación de equilibrio ponderado.

5. Conclusiones

5.1. El Comité apoya la propuesta de que el porcentaje de población de la Unión Europea que se beneficiará de las ayudas estructurales en virtud de los futuros objetivos nos 1 y 2 debería reducirse del 51 % actual a una cifra global inferior a la cobertura de la población de las regiones seleccionadas en virtud de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92. En este sentido, puede reforzarse la coherencia entre la política regional comunitaria y las medidas de la política nacional, regional y local con fines regionales, y pueden eliminarse los problemas presupuestarios experimentados actualmente por zonas destinatarias de ayudas estructurales, pero que no pueden optar a ayudas nacionales con finalidad regional.

5.2. El Comité quiere evitar que se produzca una situación en la cual la cobertura de las ayudas nacionales determine automáticamente las condiciones para acceder a los fondos estructurales y la cobertura de los mismos. Ello supondría una clara infracción del principio de subsidiariedad y comprometería la capacidad del Consejo de Ministros y del Parlamento Europeo de considerar de un modo general la reforma de los fondos estructurales y las posibles zonas beneficiarias de los mismos. Tal como el Comité de las Regiones ha indicado en el informe de los Sres. Behrendt y Fraga, es preciso que los Estados miembros inviten a los entes regionales y locales a participar en la definición de las zonas con derecho a percibir ayudas regionales.

5.3. Cabe apoyar los esfuerzos realizados por conseguir la mayor coherencia posible entre las políticas de competencia y estructural. No obstante, habida cuenta de la diferencia de objetivos entre ambas políticas, la coherencia no puede ni debe ser nunca absoluta. Las disparidades regionales existentes en la UE y dentro de los Estados miembros exigen la necesaria flexibilidad.

5.4. En línea con los esfuerzos en pro de la concentración, el CDR apoya también la propuesta de reducir el límite de la cobertura total de la población comunitaria en las regiones de la Unión en el período 2000-2006.

5.5. La reducción del límite tendrá como consecuencia que algunas zonas pierdan su posibilidad de acceder a las ayudas regionales, una vez haya entrado en vigor la reforma. El Comité insta a que se emplee un enfoque selectivo y riguroso para garantizar la consecución del objetivo de concentrar las ayudas en las zonas más necesitadas, impidiendo al mismo tiempo toda reducción proporcional que no satisficiera criterios cualitativos ni cuantitativos. El Comité de las Regiones desea que la zonificación de las ayudas regionales que los Estados miembros han de proponer a la Comisión sea el resultado de un procedimiento cuya transparencia y objetividad se puedan realmente garantizar.

5.6. El Comité está a favor de lograr una mayor concentración de la financiación, así como una mayor coherencia entre las políticas estructural y de competencia.

5.7. Sin embargo, el Comité subraya que dicha coherencia debería ser compatible con el mantenimiento de una cierta flexibilidad, especialmente teniendo en cuenta el hecho de que las dos políticas no coinciden por completo.

5.8. El CDR considera que, dado que actualmente el 6,6 % de la población de la UE vive en regiones con derecho a beneficiarse de los fondos estructurales, pero no de las ayudas estatales, el margen del 2 % propuesto por la Comisión Europea dificultaría la aplicación del principio de flexibilidad previamente mencionado.

5.9. El Comité respalda la idea de enfocar la relación entre los sistemas de distribución regionales de las políticas regional y de competencia como dos círculos concéntricos, pues de este modo se garantizará a los Estados miembros y a las regiones una cierta flexibilidad a la hora de avanzar hacia la consecución de los objetivos de su política regional.

5.10. El CDR considera que existen diferencias, por definición, entre las dos formas de determinar las regiones elegibles para las ayudas, lo que hace difícil la coherencia entre las zonas de ayuda nacionales y europeas. La Comisión tendrá que aceptar, pues, el hecho de que existan algunas excepciones.

5.11. El Comité reconoce que, en determinadas condiciones, mantener la homogeneidad en las zonas de asistencia, preservar la identidad cultural y regional y mantener el dinamismo de las zonas productoras con economías de escala suficientes para garantizar el progreso y el crecimiento de la región pueden exigir un cierto grado de flexibilidad o acciones diferenciadas.

5.12. El Comité respalda la propuesta de la Comisión de definir las zonas a las que se refiere la letra a) del apartado 3 del artículo 92 aplicando el criterio de un PIB por habitante inferior al 75 % de la media comunitaria, y propone un criterio de región ultraperiférica, así como de región poco poblada, esto es, de las zonas incluidas en el objetivo nº 1. Con respecto al nuevo objetivo nº 2, el Comité comparte la opinión de garantizar la coherencia con la letra c) del apartado 3 del artículo 92.

5.13. El Comité propone que se faciliten más las ayudas a las regiones ultraperiféricas y a las actuales regiones del objetivo nº 6, de acuerdo con la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado CE. En este sentido, serían consideradas también regiones correspondientes a la letra a) del apartado 3 del artículo 92, independientemente de su nivel de ingresos, manteniendo, por tanto, el objetivo de coordinación propuesto por la Comisión en relación con los criterios de definición de las zonas candidatas a las ayudas con finalidad regional.

5.14. Remitiéndose a su Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos estructurales», de 17 de septiembre de 1998⁽¹⁾, el Comité considera conveniente que se tengan en cuenta los indicadores de desempleo y el producto interior bruto al establecer los límites de las ayudas para cada Estado miembro en los casos de las zonas contempladas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92. No obstante, el Comité señala que dentro de dichos límites nacionales para la elección de zonas subvencionables deberá preverse la suficiente flexibilidad para utilizar otros indicadores, y así tener en cuenta de manera satisfactoria las particularidades nacionales y regionales. En cualquier caso, los entes locales y regionales deberían participar en la selección de las zonas con derecho a ayuda.

⁽¹⁾ CDR 167/98 fin — DO C 373 de 2.12.1998, p. 1.

5.15. El Comité acoge favorablemente la propuesta de que las zonas actualmente cubiertas por la letra a) del apartado 3 del artículo 92 que pierden la posibilidad de optar a las ayudas nacionales puedan acceder a ayudas estatales de carácter transitorio.

5.16. El CDR propone asimismo que, en línea con el principio de subsidiariedad, se conceda a las regiones mayor poder en la concesión de ayudas estructurales y nacionales con finalidad regional. Las regiones pueden y deben participar en la definición, la gestión, la evaluación y la supervisión de dichas medidas en colaboración con todas las partes afectadas.

5.17. No obstante, para evitar que se den disparidades excesivas o desigualdad de trato dentro de una misma región que, cuasi en su totalidad puede optar a las ayudas estructurales, el Comité considera esencial que el gobierno regional esté en medida de concederle a la totalidad del territorio la condición de apto para recibir

la financiación, posibilitando el diseño y la aplicación de estrategias integradas de desarrollo regional para toda la región.

5.18. El Comité respalda la propuesta de la Comisión de que las regiones que pierdan su condición actual después del año 2000 como resultado de los esfuerzos de concentración estarán sujetas a las disposiciones de cada una de las políticas, con la garantía de que las regiones que sigan beneficiándose de ayudas transitorias (de eliminación progresiva) de los fondos estructurales tendrán que cumplir con las normas de competencia relativas a las ayudas estatales.

5.19. Siempre y cuando el proceso mantenga un cierto grado de flexibilidad y coherencia, el Comité apoya el deseo de la Comisión de que las designaciones sujetas tanto a los regímenes estatales de ayudas regionales como a los fondos estructurales se aprueben a tiempo para que su entrada en vigor se produzca el 1 de enero del año 2000.

Bruselas, el 19 de noviembre de 1998.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Manfred DAMMEYER
