

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión»

(COM(2004) 492 final — 2004/0163 (AVC))

(2005/C 255/16)

El 21 de diciembre de 2004, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

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 18 de marzo de 2005 (ponente: Sr. MALOSSE).

En su 410º Pleno celebrado los días 6 y 7 de abril de 2005 (sesión del 6 de abril de 2005), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 126 votos a favor, 3 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 El Comité Económico y Social Europeo se ha pronunciado en reiteradas ocasiones y de manera contundente en favor de una política europea de «cohesión económica, social y territorial», con arreglo a la expresión que se recoge en el Tratado Constitucional. En su Dictamen sobre las perspectivas financieras 2007-2013⁽¹⁾, el CESE confirma su apoyo y solicita, entre otras cosas, que se dediquen más medios presupuestarios a la política estructural y al Fondo de Cohesión, en particular para tener en cuenta el impacto de los nuevos y futuros Estados miembros, sin perjudicar a los países y regiones menos favorecidos de la Europa de los Quince.

1.2 La propuesta sometida a examen define la orientación y el marco de la programación que podría establecerse para el período 2007-2013. Se efectúa cuando ha transcurrido la mitad de la secuencia de programación de los Fondos Estructurales cuyas evaluaciones todavía no se han difundido ni analizado completamente, en particular en lo referente a la aplicación de las acciones estructurales en los nuevos Estados miembros.

1.2.1 En tal contexto, constituye un encuadre técnico y financiero general en el que se establecen los grandes principios generales pero cuyas modalidades de aplicación concreta e implicaciones presupuestarias han de debatirse detenidamente, en particular entre los Estados miembros. Cabe subrayar, además, que durante el período 2007-2013 la Unión volverá a ampliarse —concretamente en 2007— a dos países, Bulgaria y Rumanía, que deberían beneficiarse plenamente de la política de cohesión habida cuenta de su situación económica y social.

1.3 En su propuesta, la Comisión señala que pretende mantener los principios básicos de la política de cohesión, como son la programación, la cooperación, la cofinanciación y la evaluación, pero anuncia su intención de elevar el nivel de delegación de responsabilidades en favor de los Estados miembros y de los entes locales, así como de simplificar el procedimiento con mecanismos de seguimiento claros y más rigurosos.

1.4 En lo que se refiere concretamente al futuro de la política de cohesión, en los cuatro últimos años el CESE ha formulado más de 70 propuestas recogidas en nada menos que doce dictámenes⁽²⁾. La Comisión le pidió que emitiera un dictamen exploratorio sobre la aplicación de la cooperación⁽³⁾ y, en 2003, la presidencia del Consejo solicitó, asimismo, al CESE que se pronunciara⁽⁴⁾ sobre la preparación de la reunión informal del Consejo de Ministros responsables de las políticas de cohesión que se celebró en Roma el 20 de octubre de 2003. En sus numerosos dictámenes, el CESE ha formulado propuestas a menudo muy innovadoras para mejorar el funcionamiento de la política de cohesión.

1.5 El balance general del curso dado por la Comisión a las propuestas del CESE es bastante positivo, excepto por lo que se refiere a la cuestión crucial de la cooperación. La Comisión ha tenido en cuenta la mayoría de las propuestas del CESE (39 de

⁽²⁾ «La política europea de cooperación transfronteriza y la experiencia del programa Interreg», DO C 155 de 29.5.2001, p. 12.

«Segundo informe sobre la Cohesión», DO C 193 de 7.8.2001. p. 70.

«El futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento», DO C 241 de 7.10.2002, p. 66.

«Estrategia de futuro para las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea», DO C 221 de 17.9.2002, p. 37.

«El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea», DO C 61 de 14.3.2003, p. 113.

«Puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social», DO C 10 de 14.1.2004, p. 92.

«URBAN 2000-2006», DO C 133 de 6.6.2003, p. 53.

«Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social», DO C 234 de 30.9.2003, p. 45.

«Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 21.

«Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación», DO C 10 de 14.1.2004, p. 88.

«Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

«Tercer informe sobre la cohesión económica y social — Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación», DO C 302 de 7.12.2004, p. 60.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10, de 14.1.2004, p. 21.

⁽⁴⁾ Dictamen exploratorio del CESE sobre el tema «Cohesión económica y social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación», DO C 10, de 14.1.2004, p. 88.

⁽¹⁾ DO C 74 de 23.3.2005, p. 32.

un total de 70 propuestas concretas formuladas) y ha modificado las normas de la política de cohesión con arreglo a la orientación de las propuestas del CESE (en ocho casos). Ello significa que en la gran mayoría de los casos (47 de un total de 72) la Comisión ha seguido las propuestas del CESE.

2. La política de cohesión frente al desafío de la ampliación

2.1 La creación de un conjunto poderoso

2.1.1 La Unión ampliada a los diez nuevos Estados miembros constituye el tercer conjunto de países con mayor población del mundo con 455 millones de habitantes, mucho menos poblado que China o India, pero más que Estados Unidos, que cuenta con 300 millones de habitantes, o Rusia, con 140 millones de habitantes. Con un PIB de 10 000 millones de euros, la UE dispone de un tercio de la riqueza y de la quinta parte del comercio mundiales y, en consecuencia, tiene una situación de posible potencia en el contexto global actual.

2.1.2 Aunque menos desarrollados que los antiguos Estados miembros, los nuevos países aportan un dinamismo económico –con una tasa media de crecimiento del 3,6 % en los diez nuevos Estados miembros frente al 0,4 % en 2003 en la Europa de los Quince– que no puede sino modificar profunda y favorablemente la coyuntura y la dinámica global de la UE.

2.2 Ante nuevos desafíos

2.2.1 Como cualquier cambio o transformación importante, la nueva dimensión europea requerirá necesariamente efectuar adaptaciones institucionales, políticas y presupuestarias. Las cuatro ampliaciones anteriores de la UE –1973 (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca), 1981/1986 (Grecia, España y Portugal), 1989 (reunificación alemana) y 1995 (Suecia, Finlandia y Austria)– ya provocaron grandes necesidades en materia de adaptación.

2.2.2 La actual ampliación, excepcional por el número de países adherentes y por su bajo nivel económico, hace que la UE afronte un conjunto de problemas específicos.

2.3 Fronteras dinámicas

El cuestionamiento de los puntos de referencia que tenía la UE en el plano geográfico, cultural, religioso e histórico ya no permite establecer para Europa fronteras indiscutibles e intangibles. Ya se han programado nuevas adhesiones (Rumanía y Bulgaria) y otras se encuentran en fase de debate (Turquía y Croacia), sin olvidar la posibilidad de que surjan nuevas solicitudes de adhesión. Estas dinámicas agudizarán indudablemente la necesidad de una mayor coherencia respetando siempre las identidades.

2.4 Disparidad entre los distintos niveles económicos

2.4.1 Los diez Estados que se adhirieron en 2004 presentan una renta media per cápita inferior al 76 % de la media comunitaria de los quince antiguos Estados miembros, expresada en poder adquisitivo. El retraso que acusan actualmente los dos países cuya adhesión está prevista para 2007 (Bulgaria y Rumanía) es aún mayor, habida cuenta de que éstos no alcanzan el 30 % de la media comunitaria. Por ello es necesario que la Unión Europea tenga en cuenta esta situación en el ámbito presupuestario, particularmente en el debate sobre la aprobación de las perspectivas financieras 2007-2013.

2.4.2 La nueva versión de los Fondos debe tener en cuenta dichas exigencias y dotar a la Comisión de los medios necesarios para aplicar una política financiera duradera en lo que se refiere a la UE y sus Estados miembros. El máximo del 4 % del PIB que limita el importe que se puede percibir con cargo a los fondos comunitarios equivale a un requisito tanto de eficacia económica como de equidad. Pero la integración de los nuevos Estados miembros no hará desaparecer las disparidades en materia de desarrollo que subsistían en la antigua Europa de los Quince. En este sentido, la política de cohesión económica, social y territorial debe cubrir todo el territorio de la Unión y disponer de los medios necesarios para lograrlo.

2.5 Un balance desigual

2.5.1 Las ayudas comunitarias han desempeñado un papel indiscutible en la reducción de las diferencias entre los Estados miembros. Pero este impacto, positivo en general, no debe ocultar las numerosas reservas que se pueden emitir, al tiempo que el análisis de los requisitos de aplicación de la política de cohesión incita a realizar reformas profundas:

- el objetivo 1 ha conseguido reducir en buena medida las diferencias entre Estados miembros y entre regiones, aunque la falta de resultados claros en la reducción de diferencias en el interior de algunos grandes países de la Unión pone de manifiesto la dificultad para que la política de cohesión territorial alcance un éxito general. Por otra parte, son tanto los efectos de las políticas macroeconómicas como las intervenciones estructurales lo que ha reducido las diferencias entre países. En lo que afecta a las diferencias entre regiones, donde el impacto de las acciones estructurales es determinante, se comprueba que las intervenciones europeas no siempre han sido acciones clave que habrían tenido un verdadero efecto impulsor. Con frecuencia se señala que la causa principal de este relativo fracaso es la falta de un hábito de consulta y de participación efectiva de la sociedad civil. Esta cuestión resulta tanto más crucial cuanto que sus carencias son aún más perceptibles en los nuevos Estados miembros;
- el objetivo 2 ha estado presente en numerosas regiones europeas, lo cual garantiza una gran proyección a la Unión y una cooperación con las fuerzas económicas y sociales bastante estrecha, aunque variable según el Estado miembro. Sin embargo, este objetivo 2 ha sido criticado, sobre todo, por la modicidad de las cantidades empleadas;

- el objetivo 3 ha sido empleado frecuentemente para cofinanciar medidas nacionales sin valor añadido ni visibilidad europea;
- los programas de iniciativa comunitaria y las acciones innovadoras, mediante la integración en redes y la prestación de asistencia técnica, han podido aportar un auténtico valor añadido pese a seguir procedimientos burocráticos desmesurados;
- se reconoce que el Fondo de Cohesión vinculado a los medios asignados al objetivo 1 ha desempeñado a menudo un papel decisivo en la financiación de inversiones de gran envergadura.

2.6 *Un balance que aboga por emprender una reforma ambiciosa de la política de cohesión*

2.6.1 De un análisis global se desprende que el impacto económico de los Fondos Estructurales se caracteriza por una gran variabilidad en lo referente a las medidas, aunque en ningún caso puede considerarse una receta milagrosa para el desarrollo económico de las regiones. Los Fondos Estructurales no constituyen un «pasaporte» para el crecimiento ni para los Estados ni para las regiones que pueden acogerse a ayudas con cargo a éstos. Acompañan los esfuerzos que realizan los agentes de las regiones y países menos desarrollados, pero existe el riesgo de que no aporten más que soluciones puntuales a las desventajas naturales o estructurales si no se determinan claramente las prioridades con el conjunto de los agentes locales. Por consiguiente, deben considerarse como un mecanismo de impulsión al servicio de una estrategia aplicada por los agentes del desarrollo con la participación más amplia posible de los ciudadanos concernidos. En consecuencia, una parte importante de los fondos europeos debería destinarse a acciones innovadoras que respalden el desarrollo de las capacidades locales a fin de reforzar el atractivo y la competitividad de las regiones con retraso en su desarrollo. El papel de la UE como impulsora de intercambios de buenas prácticas entre los interesados en este ámbito resulta fundamental.

2.6.2 La reforma de la política de cohesión debería tender a mejorar el equilibrio entre las inversiones en infraestructuras indispensables y las inversiones en recursos humanos, que actualmente tienen un respaldo insuficiente y cuyo papel es esencial para reforzar el potencial de las regiones con retraso en su desarrollo.

2.6.3 Por lo tanto, para que los ciudadanos europeos acepten y apoyen una política de cohesión más ambiciosa y más en consonancia con sus territorios, resulta indispensable aspirar a una mayor eficacia y calidad.

2.7 *El perfil de la nueva política de cohesión*

2.7.1 En este contexto, la propuesta de la Comisión acerca de la política de cohesión debe, por una parte, responder a las necesidades en materia de cohesión territorial de una Unión ampliada a 25 Estados miembros y, por otra, contribuir a

alcanzar los principales objetivos de la Unión, como son la competitividad en una economía basada en el conocimiento, la aspiración al pleno empleo y el desarrollo sostenible.

3. **Lograr que la propuesta de Reglamento se ajuste más a los objetivos de una reforma ambiciosa**

3.1 *Los nuevos objetivos de la propuesta de Reglamento*

3.1.1 **Nuevo Objetivo 1 de Convergencia que engloba el actual Objetivo 1 de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.** Dicho objetivo incluye también los créditos correspondientes a la reducción estadística progresiva.

3.1.1.1 Territorios concernidos: regiones con un PIB/habitante inferior al 75 % de la media comunitaria, Estados denominados de «cohesión», es decir, con una renta nacional bruta inferior al 90 % de la media comunitaria, regiones que pueden acogerse actualmente al objetivo 1 pero que perderán dicha posibilidad debido al efecto estadístico de la ampliación, RUP, en concepto de ayuda adicional.

3.1.1.2 Aspectos financieros: dotación financiera global: 78 % del presupuesto dedicado a la política de cohesión (con arreglo a lo previsto en las perspectivas financieras 2007-2013); apoyo con cargo al FEDER, al FSE y al Fondo de Cohesión en favor de los programas correspondientes al nuevo Objetivo 1.

3.1.1.3 Principales áreas financiadas:

- con cargo al FEDER: «I+DT»; innovación y espíritu empresarial; sociedad de la información: desarrollo, en el ámbito local, de contenidos, servicios y aplicaciones, medio ambiente, turismo, energía, ayuda directa a la inversión por parte de las PYME que contribuya a crear y mantener empleos;
- con cargo al FSE: aumentar la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores, mejorar las inversiones en capital humano;
- con cargo al Fondo de Cohesión: redes transeuropeas de transporte, protección del medio ambiente, ámbitos que propicien el desarrollo sostenible y presenten una dimensión medioambiental.

3.1.2 **Nuevo Objetivo 2 consagrado a la competitividad regional y al empleo,** que reúne los actuales objetivos 2 (regiones con dificultades estructurales) y 3 (empleo-formación).

3.1.2.1 Se seleccionan dos ejes de intervención:

- **competitividad regional,** a través de programas regionales financiados exclusivamente con cargo al FEDER. En este contexto se trata de resolver los problemas que sufren las áreas urbanas y rurales en materia de reestructuración económica y las regiones que padecen desventajas estructurales y naturales, en especial las islas y las zonas poco pobladas;

- **empleo**, mediante programas nacionales financiados exclusivamente con cargo al FSE: se trata en este caso de respaldar las políticas cuyo objetivo sea el pleno empleo, la calidad y la productividad, así como la inclusión social.

Dicho objetivo sigue ajustándose a la estrategia anunciada por el Consejo Europeo de Lisboa: reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social en el marco de una economía basada en el conocimiento y la inclusión del desarrollo sostenible.

3.1.2.2 Territorios concernidos: en general, todas las regiones que no están cubiertas por el nuevo Objetivo 1.

3.1.2.3 Aspectos financieros: dotación financiera global: 18 % del presupuesto dedicado a la política de cohesión (con arreglo a lo previsto en las perspectivas financieras 2007-2013). Asignación de dicha dotación por partes iguales a los dos ejes de intervención.

3.1.2.4 Principales áreas financiadas:

- con cargo al FEDER: por una parte, innovación y economía del conocimiento, acceso a los servicios de transporte y telecomunicaciones que presenten un interés económico general, fomento del acceso a las TIC por parte de las PYME y, por otra, medio ambiente y prevención de riesgos;
- con cargo al FSE: aumentar la capacidad de adaptación de empresas y trabajadores.

3.1.3 **Nuevo Objetivo 3: cooperación territorial europea** centrándose en la cooperación interregional y europea, en sustitución del actual PIC Interreg.

3.1.3.1 Territorios concernidos: los Estados miembros y las regiones propondrán la creación de áreas transnacionales de cooperación a partir de las trece zonas actuales de cooperación Interreg III B; a continuación, la Comisión adoptará una decisión acerca de las áreas de cooperación en colaboración con los Estados miembros y las regiones. Acciones de que se trata: son equivalentes a las de Interreg III B, pero centrándose en las prioridades de Lisboa y Gotemburgo. Apoyo a las redes de cooperación interregional. El territorio de la UE queda cubierto en su totalidad.

3.1.3.2 Aspectos financieros: dotación financiera global: 4 % del presupuesto dedicado a la política de cohesión (con arreglo a lo previsto en las perspectivas financieras 2007-2013). Fondo concernido: FEDER.

3.1.3.3 Principales áreas financiadas: este objetivo cubre tres tipos de cooperación territorial:

- **cooperación transfronteriza**: fomento del espíritu empresarial y de las PYME, así como del turismo; disminución del aislamiento mediante un mejor acceso a los servicios y redes de transporte, información y comunicación;
- **cooperación transnacional**: mejora de la accesibilidad, aumento del desarrollo tecnológico y fomento de la «I+DT»;
- **apoyo a las redes de cooperación interregional**: innovación y economía del conocimiento, medio ambiente y prevención de riesgos, dimensión urbana.

3.2 *Por un enfoque global de la política de cohesión*

3.2.1 La política de cohesión, en su faceta estratégica de fomento de «un desarrollo global armonioso del conjunto de la Comunidad», en particular «reduciendo las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones», presenta especificidades que la convierten en una cuestión prioritaria de negociación, sobre todo en el marco de las nuevas negociaciones presupuestarias.

3.2.2 En este contexto, el papel de la política de cohesión será fundamental para los nuevos y futuros Estados miembros. Su retraso económico y la vetustez de sus infraestructuras son realidades de sobra conocidas actualmente y que justifican plenamente la aplicación de la política de cohesión desde el preciso instante en que dichos países se adhieran a la Unión.

3.2.3 No obstante, para los Estados miembros actuales, la política de cohesión sigue revistiendo una gran importancia que ha de tenerse en cuenta necesariamente. En primer lugar, el interés que muestran las regiones correspondientes al Objetivo 1 por las políticas de cohesión constituye un fenómeno político relevante. Además, determinadas regiones que se benefician actualmente de la política de cohesión, que podrían quedar excluidas de ella en el futuro, siguen sufriendo graves dificultades internas en materia de cohesión territorial.

3.2.3.1 En el Tercer informe sobre la cohesión se resalta precisamente que, aunque las divergencias entre los Estados miembros se han podido eliminar parcialmente, las diferencias entre regiones de un mismo país subsisten e incluso se han agravado en ciertos casos, lo que demuestra que la existencia de desventajas estructurales y naturales es innegable. Dichas disparidades habrían sido aún mayores sin la intervención de las políticas estructurales y de cohesión, debido a la fuerte tendencia a la polarización del desarrollo económico en las zonas más ricas.

3.2.4 Por último, parece conveniente que las regiones de todos los Estados miembros contribuyan al objetivo de una mayor adhesión de los ciudadanos a la integración europea. Parece necesario insistir en la trascendencia política de dichos créditos que constituyen un vínculo de comunicación para la UE. Muchos observadores perciben frecuentemente a la UE como una realidad lejana y que ocasiona trabas, mientras que las ayudas financieras comunitarias constituyen los vectores de la política de proximidad.

3.2.5. Por otra parte, de conformidad con el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la cohesión territorial es un principio de acción fundamental de la Unión. En consecuencia, los instrumentos estructurales al servicio de esta política deben actuar en nombre de la Unión y, por tanto, de un modo u otro han de movilizar los recursos de todos los países de la Unión, tanto desde el punto de vista financiero —por la solidaridad comunitaria—, como en cuanto a ideas, conocimientos y proyectos. Así pues, es fundamental la

proyección europea de la acción de los Fondos Estructurales, como lo es garantizar en todos los proyectos un valor añadido europeo, no por el dinero, sino por las estrategias comunes, los intercambios, la cooperación y la transferencia de conocimientos que aporta la Unión.

3.3 Reforzar la participación de los medios económicos y sociales

3.3.1 La Comisión no ha atendido las recomendaciones que el CESE formuló en su dictamen exploratorio⁽⁵⁾, destinadas a reforzar el papel de los interlocutores económicos y sociales: derecho de voto en los órganos de preparación y seguimiento, apoyo técnico, selección rigurosa de los interlocutores, precisiones acerca del cometido de los comités de seguimiento. El CESE se muestra sorprendido ante la fragilidad de la propuesta de la Comisión Europea que no corresponde a los compromisos políticos adoptados en favor del fomento de la colaboración. El CESE lamenta que la Comisión Europea no hiciera gala de mayor valor político en dicho ámbito pese a que la eficacia de la política de cohesión depende en gran medida de la adecuada participación de los agentes económicos y sociales y de las demás organizaciones interesadas de la sociedad civil. Según el CESE, dicha laguna es contraria a los principios de democracia participativa que consagra el Tratado Constitucional. Frente a la cuestión del foso existente entre las instituciones y los ciudadanos, aquí surge una ocasión concreta para responder mejor a las expectativas de la sociedad civil. La experiencia de una verdadera consulta a las fuerzas económicas y sociales (como en Irlanda del Norte) ha puesto de manifiesto todos los beneficios en cuanto a calidad y eficacia, por lo que la Comisión debería promover de forma más activa la práctica efectiva de la cooperación.

3.3.1.1 Cada día son más numerosas las quejas respecto de la participación insuficiente en las políticas estructurales, lo que influye negativamente en la visibilidad, la transparencia y la eficacia de la política de cohesión. El CESE señala su inquietud por el número creciente de quejas relativas a esta falta de cooperación, que en su mayoría proceden de organizaciones de la sociedad civil de los nuevos Estados miembros. A este respecto el CESE recomienda la creación de Consejos Económicos y Sociales nacionales y regionales u organismos equivalentes que puedan garantizar de forma autónoma un proceso transparente y abierto de consulta y seguimiento.

3.3.1.2 Es preciso subrayar la falta de evaluaciones y el silencio de la Comisión de la Unión Europea sobre el principio fundamental de participación de los interlocutores económicos y sociales. Debido a que las reglas y normas tanto comunitarias como nacionales no están suficientemente definidas, no está garantizada la presencia de los interlocutores sociales ni de las demás organizaciones interesadas de la sociedad civil en todas las etapas de la ejecución de los Fondos Estructurales.

3.3.1.3 La Comisión Europea debería insistir en el reforzamiento de las capacidades de los agentes locales y regionales, los entes territoriales y los agentes de la sociedad civil. Es

llamativo que los Reglamentos del FEDER y el FEADER mencionen únicamente el reforzamiento de las capacidades administrativas para una buena gobernanza, cuando la Comisión subraya en su *Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea*⁽⁶⁾ que la sociedad civil tiene una responsabilidad esencial en este sentido. El CESE solicita expresamente que en cada programa se prevean acciones destinadas a reforzar las capacidades de los agentes económicos y sociales locales y regionales, como se ha hecho en la propuesta de Reglamento del FSE con un 2 %, y que se destinen a esas acciones cantidades significativas (al menos el 5 % del presupuesto de cada programa) y que particularmente las organizaciones económicas y sociales puedan acogerse a las medidas de asistencia técnica (artículo 43).

3.3.1.4. En opinión del CESE, la calidad de la cooperación es el elemento fundamental para aplicar y valorar la política de cohesión. Por tanto, pide a la Comisión que prepare un informe sobre la puesta en práctica de la cooperación y ofrezca su apoyo para recabar las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil. Pide asimismo al Parlamento Europeo que juzgue las propuestas de Reglamento con arreglo a las disposiciones sobre colaboraciones, cuya debilidad da muestras de la falta de compromiso de las autoridades comunitarias.

3.4 Prioridades que cabría redefinir a escala europea

3.4.1 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de adecuar la política de cohesión a los grandes objetivos estratégicos de la Unión Europea, en particular los procesos denominados de Cardiff, Luxemburgo, Lisboa y Gotemburgo. Los compromisos que contiene la Carta Europea de la Pequeña Empresa, así como las consideraciones sobre la calidad de los servicios públicos confirmados en Barcelona también deben integrarse en el debate sobre las prioridades. El Comité se pronuncia a favor de orientaciones vinculantes que integren las prioridades políticas de la Unión y cuya elaboración se haga en colaboración con los Estados miembros, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo.

3.4.2 El CESE desea que dichas orientaciones generales se concreten más en un proyecto de Reglamento. En efecto, la apuesta deliberada en favor de la educación y la formación, así como los instrumentos de la sociedad del conocimiento y del desarrollo sostenible se plasma mejor en forma de prioridad esencial.

3.4.3. Las infraestructuras básicas resultan indispensables para que las regiones menos desarrolladas puedan compensar su desventaja; se trata tanto de los transportes como de los centros de enseñanza e investigación o de las infraestructuras vinculadas a la mejora del medio ambiente.

3.4.4 En lo que se refiere a las regiones que acusan desventajas naturales, conviene crear sistemas permanentes de apoyo para garantizar la igualdad de oportunidades y la continuidad del territorio europeo.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10, de 14.1.2004, p. 21.

⁽⁶⁾ Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (COM(2001) 428 final).

3.4.5 En lo que se refiere a las ayudas a las empresas, el CESE considera que deberían evitarse las distorsiones de la competencia y constata que estas ayudas rara vez son eficaces, debido a que los plazos de atribución son excesivamente largos. Los esfuerzos, en opinión del CESE, deberían centrarse más en un entorno favorable a la creación y el desarrollo de empresas (formación, infraestructuras, acciones colectivas). En cuanto a las ayudas, con las reservas ya señaladas, el CESE aprueba la prioridad que se concede al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, así como el plazo de siete años durante el cual una empresa que haya recibido ayudas debe continuar en el lugar donde ha hecho la inversión.

3.4.6 El CESE subraya la importancia de reforzar las capacidades de investigación e innovación como motores del desarrollo local, en consonancia con los objetivos de Lisboa, al igual que la educación y la formación. Las conclusiones de la cumbre europea de Lisboa prevén, en efecto, el reforzamiento de las capacidades de educación, relativas tanto a la formación básica como a la formación que permite cualificarse a lo largo de toda la vida.

3.4.7 La política de cohesión debería también apoyar el reforzamiento de las infraestructuras sanitarias en las regiones menos desarrolladas y participar en la lucha contra las causas de la exclusión. A este respecto, la difusión de las experiencias satisfactorias acumuladas en la Unión puede aportar un auténtico valor añadido comunitario. En este ámbito, debe prestarse especial atención a la situación de determinados grupos marginados como los inmigrantes o los miembros de minorías étnicas que permanecen desempleados y sin acceso al sistema de educación. En lugar de subsidios, que rara vez resultan verdaderamente eficaces, conviene facilitar el intercambio de experiencias mediante métodos cuya adecuación haya sido comprobada y fomentar la difusión de las experiencias satisfactorias.

3.4.8 En lo que se refiere específicamente al problema de la inclusión social, el CESE considera importante reconocer horizontalmente la no discriminación entre las actividades financiadas por los Fondos Estructurales y que éstos no creen barreras de acceso añadidas a las personas con discapacidad. Dado que los Fondos Estructurales son un instrumento esencial para reducir y atenuar la exclusión social y luchar contra la discriminación de las personas con discapacidad, los Estados miembros y la Comisión deben actuar de manera que los Fondos Estructurales se utilicen como instrumento económico a fin de:

- mejorar el acceso al empleo de los demandantes de empleo y aumentar la participación en el mercado de trabajo,
- aumentar la inclusión social y combatir la discriminación,
- emprender reformas en el ámbito del empleo, sobre todo a favor de las personas con discapacidad.

3.4.8.1 En las actuales propuestas de la Comisión no se tiene suficientemente en cuenta el componente social. Los Fondos Estructurales y, en particular, el Fondo Social Europeo deben constituir un instrumento para el empleo, pero también para la estrategia europea de inclusión social favoreciendo el desarrollo de mercados de trabajo específicamente orientados a este fin.

3.4.9 Sería igualmente conveniente incluir en las prioridades el concepto de desarrollo endógeno, que supone conocer con profundidad los territorios, para lo cual se necesitan unos instrumentos de observación que abarquen a todos los agentes en el marco de la cooperación local. Merece particular atención la situación de las grandes metrópolis en el sentido que recoge el dictamen de iniciativa recientemente aprobado por el CESE (7).

3.4.10 Es importante que el Reglamento prevea procedimientos para apoyar la innovación en las actividades tanto por lo que respecta a los métodos como en lo que concierne a los tipos de operaciones previstas. En este sentido, la UE debe desempeñar un papel esencial para apoyar y difundir las innovaciones en materia de política de cohesión económica, social y territorial, así como aportar un verdadero valor añadido europeo a las actividades concebidas y aplicadas en el plano local, regional, nacional e internacional.

3.5 Inscribir los métodos en la dinámica europea

3.5.1 Con el tiempo, los procedimientos europeos se han vuelto cada vez más sofisticados y complejos en detrimento de la visibilidad y la accesibilidad. Se constatan ya las mismas carencias en los países candidatos a la hora de aplicar las ayudas de preadhesión. La simplicidad, la búsqueda de circuitos más cortos y de plazos de tramitación coherentes con las exigencias de los proyectos son esenciales en la presentación y la aplicación de los Fondos Estructurales, así como en los dispositivos para su gestión.

3.5.2 Por consiguiente, se imponen cambios radicales en materia de simplificación de los procedimientos. No es extraño que las normas nacionales se superpongan a las exigencias de las reglamentaciones comunitarias, con lo que surgen obstáculos que difícilmente pueden superarse en el ámbito de las acciones transfronterizas o transnacionales. En este contexto el CESE se siente muy preocupado por la propuesta de la Comisión —exceptuado el Objetivo 3 y siempre que el Estado miembro presente la solicitud— que pretende devolver al ámbito nacional la elección de los criterios de selección y se pregunta cuál es el motivo. Asimismo, el CESE pide que se establezca una base común de tales criterios para que esta política mantenga su coherencia.

3.5.3 **Selección de las regiones afectadas:** El CESE expresa su rotundo desacuerdo con el hecho de que la Comisión delegue en los Estados miembros la selección de las regiones destinatarias de los beneficios de los Fondos Estructurales. Para el CESE, esta selección debe ser realizada conjuntamente por la Comisión y el Estado miembro. En este contexto debería prestarse especial atención a las regiones con desventajas estructurales y naturales, en cuya selección convendría que la Comisión Europea colaborase estrechamente, a fin de garantizar la igualdad de tratamiento en el ámbito europeo. Por ejemplo, no sería lógico que una isla fuera seleccionada por un país y que

(7) Dictamen de iniciativa del CESE sobre «Las áreas metropolitanas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa», DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

otra vecina, con las mismas características, no lo fuera al pertenecer a otro Estado miembro. Los ciudadanos podrían preguntarse legítimamente dónde están la dimensión y la coherencia europea en tales decisiones.

3.5.4 Definición de las prioridades: Sería asimismo oportuno, en este ámbito, reforzar el papel de la Unión Europea de forma que sea posible utilizar los Fondos como motor para acelerar las acciones incluidas en las prioridades de la UE, la estrategia de Lisboa y las grandes redes europeas en particular.

3.5.4.1 En todos los casos se tratará de ejercer la máxima vigilancia posible para hacer frente al riesgo siempre presente de la renacionalización de las políticas de los Fondos Estructurales. Los métodos de aplicación no deberán, en ningún caso, debilitar sino, por el contrario, reforzar la dimensión europea.

3.5.4.2 En general, el documento de la Comisión sobre las disposiciones generales relativas a los tres Fondos parece muy ambicioso. Sin tener en cuenta todos los aspectos de investigación, innovación e inversión respecto a la educación, la sociedad de la información, las inversiones en transporte, el medio ambiente, etc., sin preconizar prioridad alguna, existe el riesgo de no poder llevar a buen término el programa habida cuenta de los medios que podrían resultar insuficientes para hacer frente a las exigencias.

3.5.4.3 A juicio del CESE, es necesario reforzar en el texto las referencias a las prioridades que cabe definir en términos de exposición de motivos y contenidos. Esta recomendación se desarrollará en los dictámenes específicos emitidos en el marco de cada Fondo.

3.5.5 Cooperación entre Estados miembros, regiones y agentes de la sociedad civil: El CESE lamenta que el dispositivo empleado concentre las estrategias y los medios de acción en los Estados miembros. No se destacan lo suficiente las posibilidades de iniciar cooperaciones entre varios Estados miembros, elemento éste que supondría un reto esencial en el marco de la estrategia de Lisboa (innovación, educación, grandes redes, difusión de conocimientos). Del mismo modo, sería oportuno estimular y flexibilizar las condiciones de acceso a los medios necesarios para el desarrollo de cooperaciones transfronterizas y entre Estados miembros en general.

3.5.5.1 Dada la urgencia y necesidad de crear un dispositivo europeo uniforme relativo a la cooperación entre las regiones y los Estados miembros, el CESE acoge muy favorablemente la constitución de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Transfronteriza.

3.5.5.2 Sin embargo, cabe preguntarse si, en la práctica, este instrumento exclusivamente adaptado a la cooperación transfronteriza no debería ser objeto de una descripción más precisa habida cuenta, entre otras cosas, de las exigencias que plantea la gestión de los proyectos que intervienen en cada tipo de cooperación. Esta preocupación se desarrollará en el dictamen específico sobre la AEET.

3.5.6 Colaboración público-privada: en su dictamen exploratorio sobre la colaboración para la ejecución de los Fondos Estructurales, el Comité recomienda reforzar la colaboración público-privada como factor para el éxito de los proyectos a través de una serie de aportaciones para lograr legitimidad, coordinación, eficacia y transparencia. En este contexto, el Comité se pregunta por los efectos del cambio introducido por la Comisión en cuanto a la tasa de cofinanciación, que sólo podría apoyarse en el gasto público. Mantener esta exigencia, a largo plazo, supondría reducir e incluso anular el componente privado de las colaboraciones, lo cual resulta incoherente con la voluntad de fomentar la presencia del sector privado. **El CESE pide a la Comisión Europea que realice un análisis de impacto previo de esta nueva medida. El CESE pide, asimismo, que esta regla no se aplique en ningún caso a las acciones de asistencia técnica a favor de los agentes económicos y sociales, de tal forma que no se vincule el apoyo de la UE al apoyo de las autoridades nacionales. Los fondos propios de las organizaciones deberían servir de base a las intervenciones de los Fondos Estructurales europeos.**

3.5.7 Fondo único: en el considerando trigésimo quinto de la propuesta de Reglamento se precisa que conviene simplificar la programación y gestión de los Fondos Estructurales mediante la financiación de programas operativos con cargo al FEDER o al FSE. Si bien esta novedad simplifica el funcionamiento de los programas, debe demostrarse que mejora la coordinación y legibilidad de los fondos en las regiones. El CESE habría preferido un fondo único para toda la política de cohesión, pero no ha sido la vía elegida por la Comisión.

3.5.8 Marco estratégico nacional: la Comisión propone que el Consejo apruebe, tras recabar la opinión del Parlamento, un documento estratégico global para la política de cohesión, todo ello antes del nuevo período de programación. Así, cada Estado miembro deberá elaborar un documento político sobre su estrategia de desarrollo que negociará con la Comisión. El CESE desea que la Comisión Europea garantice una coordinación que permita a los Estados miembros acordar los objetivos de tales documentos estratégicos, a fin de procurar una verdadera coherencia en problemas comunes. En efecto, en estos marcos estratégicos nacionales debería fomentarse la integración de reflexiones y estrategias de dimensión europea, especialmente transfronterizas.

3.5.9 Comité de seguimiento: en este sentido, el CESE no está de acuerdo con que la presencia de la Comisión Europea en las reuniones de los comités de seguimiento pase a ser facultativa, pues considera, por el contrario, que debe aumentarse la visibilidad de la acción de la UE para los ciudadanos y reforzar el papel de los comités de seguimiento en lugar de debilitar su posición mediante el establecimiento de un procedimiento adicional. La ausencia de la Comisión dejará a los interlocutores económicos y sociales y a las otras organizaciones de la sociedad civil solos ante las administraciones, cuando éstos esperan que la Comisión sea guardiana del principio de colaboración.

3.5.10 Adicionalidad: el CESE aprueba el principio de adicionalidad, con la condición de que se aplique de forma flexible, es decir, en el marco de los objetivos y programas, en vez de proyecto por proyecto.

3.5.11 Modulación de los porcentajes: el CESE respalda las propuestas destinadas a modular el porcentaje de participación en función de las desventajas geográficas que acusen las regiones concernidas y sugiere que se brinde la posibilidad de adicionar los complementos correspondientes a desventajas acumuladas (por ejemplo, en el caso de islas poco pobladas y las zonas rurales y montañosas). El Comité hace hincapié en que estas regiones, marcadas por su escasa densidad de población, siguen siendo, a causa de sus desventajas naturales permanentes, objetivos prioritarios de la política estructural. Tanto la política regional como la política de desarrollo rural deben tener presente este aspecto en sus modalidades de aplicación, proponiendo particularmente una tasa de cofinanciación superior a fin de reflejar estas limitaciones ⁽⁸⁾.

3.5.12 Necesidad de mejorar la operatividad de la gestión descentralizada: el CESE considera que remitirse permanentemente a los Estados miembros y a los entes locales, por una parte, resulta demasiado arriesgado y, por otra, perjudica gravemente la legibilidad de la acción de la UE. En consecuencia, propone la creación de agencias de ejecución, encargadas de realizar misiones temporales relativas, en particular, a los países candidatos. Una de sus principales tareas debería consistir en favorecer la evaluación comparativa de los mejores resultados y éxitos, para favorecer su difusión. En todo caso, la acción de la UE debe resultar más visible e identificable para el ciudadano. Dicha visibilidad quedaría expresada de una manera mucho más tangible con la presencia de representantes de la UE o de autoridades locales en lugar de recurrir a paneles con símbolos o acrónimos relativos a los instrumentos europeos que generalmente resultan incomprensibles.

3.5.13 Necesidad de fomentar las subvenciones globales: el CESE se congratula al comprobar que la propuesta de Reglamento mantiene el procedimiento de subvenciones globales al que pueden acogerse los organismos que actúan sobre el terreno. Este método, en efecto, es perfectamente apropiado, sobre todo para las actividades en favor de las microempresas. Asimismo, le satisface comprobar que la Comisión ha tenido en cuenta su solicitud de que se flexibilicen las normas para conceder dichas subvenciones globales, pero lamenta que, pese a haberse comprobado su eficacia, se haya desestimado su propuesta de establecer un límite mínimo equivalente al 15 % de las intervenciones efectuadas con arreglo a dicho sistema. Por consiguiente, reitera su solicitud.

3.5.14 Siempre que sea posible, la UE debe reforzar su visibilidad para dar una dimensión europea a sus intervenciones. Se trata de desarrollar, mediante colaboraciones europeas, las prioridades y los métodos que han de permitir una mayor eficacia. El éxito de la política de cohesión no reside tanto en el importe de los fondos transferidos como en la determinación de las prioridades y en la calidad de los métodos de trabajo. La solidaridad sólo tiene sentido si se acompaña de la cooperación.

3.5.15 Evaluación: en lo referente a la evaluación de los programas, el CESE insiste en que la evaluación del impacto de los programas debe ser principalmente cualitativa y no contable y administrativa, como es en general el caso actualmente. Es preciso implicar prioritariamente en dicha evaluación a los agentes de la sociedad civil.

3.5.16 En el proyecto de Reglamento incumbe a los Estados miembros la responsabilidad de dotarse de medios humanos y financieros adecuados para realizar las evaluaciones, pero, además, deberían elaborar, en el marco del objetivo de convergencia, un plan de evaluación destinado a mejorar la gestión de los programas operativos y su capacidad en materia de evaluación (artículo 46, apartado 1). Es algo bien distinto que la Comisión asigne a los Estados miembros la carga de controlar la ejecución de los programas. La Comisión deberá, de forma paralela, tomar una posición decidida respecto a su derecho de controlar permanentemente la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión en los Estados miembros. Dadas las frecuentes disfunciones observadas, el CESE cree que, si la Comisión no asume sus responsabilidades en cuanto a la evaluación, se producirían situaciones que sólo podrían resultar perjudiciales para todos.

3.5.17 Anulación de los créditos no comprometidos: el CESE alberga dudas acerca de la utilidad de la norma «N + 2» que consiste en suprimir los créditos que no hayan sido comprometidos dos años después de terminar el periodo de programación de que se trate. La experiencia demuestra que, para eludir dicha norma, las autoridades nacionales tienden a adoptar decisiones precipitadas sobre proyectos dudosos, a veces con la complicidad tácita de la Comisión Europea. El CESE considera que una evaluación rigurosa de los proyectos por la UE con arreglo a los objetivos establecidos debe ser la norma (y la única norma permanente). El CESE reitera la necesidad de procurar el aprovechamiento de las cantidades no utilizadas en los periodos marcados, en vez de proceder a una aplicación apresurada y superficial como consecuencia de la amenaza de la liberación automática.

3.5.18 Por otra parte, diversos informes del Tribunal de Cuentas señalan que los Estados miembros no pueden utilizar los fondos recibidos. El futuro se centrará en los nuevos Estados miembros: por eso es preciso tener presentes estos datos y emprender las acciones correctivas correspondientes.

3.5.19 Una nueva autoridad auditora: la creación de la autoridad auditora parece reforzar las estructuras de control como la autoridad de gestión (artículo 59) y la de certificación (artículo 60). La propuesta de Reglamento establece la obligación de comunicar una estrategia en materia de auditoría (artículo 61, apartado 1, letra c): así, prevé que la autoridad auditora presente a la Comisión, en un plazo de seis meses a partir de la aprobación del programa operativo, una estrategia de auditoría en la que especifique los organismos que efectuarán dichas auditorías, la metodología de los trabajos, el método de muestreo, etc. Además, será preciso elaborar, anualmente y para cada programa operativo, un informe cuyo contenido se asemeje al de la declaración de validez final. En efecto, con arreglo al artículo 61, apartado 1, la autoridad auditora

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)», DO C 302 de 7.12.2004, p. 53.

emitirá, tras la clausura del programa operativo, una declaración en la que evalúe la validez de la solicitud del pago del saldo y un informe sobre el control final. En relación con la ejecución de los programas, el CESE insiste en sus recomendaciones para la creación de dispositivos de auditoría y control centrados en los aspectos cualitativos y no sólo en los cuantitativos. Por otra parte, lamenta de nuevo el recurso a las autoridades auditoras nacionales, pues ello significa, una vez más, que la Unión no asume sus responsabilidades. El CESE espera el dictamen del Tribunal de Cuentas europeo sobre esta propuesta y desea, en todo caso, que se adhiera a todos los dispositivos de auditoría creados.

4. La reserva de calidad/eficacia y la reserva para imprevistos

4.1 El CESE respalda dichas propuestas, que figuran en su Dictamen exploratorio sobre el tema «Cohesión económica y

social: competitividad de las regiones, gobernanza y cooperación»⁽⁹⁾. No obstante, considera que dichas disposiciones deberían enmarcarse y precisarse mejor, con arreglo a las propuestas que formuló anteriormente, a saber:

- en lo que se refiere a la reserva de calidad y eficacia: ampliar los criterios de atribución a un análisis del impacto económico y social de los resultados obtenidos en lugar de en términos cuantitativos o administrativos. A este respecto, sería importante emplear también como criterio la aplicación de la *Estrategia de Lisboa*, en el sentido de las recomendaciones del Sr. KOK;
- en lo que se refiere a la reserva para imprevistos, el CESE apoya la propuesta de la Comisión, a condición de que el Reglamento prevea de forma explícita la asociación de los interlocutores económicos y sociales. El CESE insiste en que el tratamiento de las repercusiones económicas y sociales de las grandes transformaciones (ampliación, globalización, introducción de nuevas tecnologías, etc.) debe ser objetivo prioritario de los Fondos Estructurales.

Bruselas, 6 de abril de 2005.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁹⁾ DO C 10 de 14.1.2004, p. 88, punto 3.8.