



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 17.5.2005
COM(2005) 192 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Tercer informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión

{SEC(2005)632}

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
1. DISPARIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LA UE AMPLIADA	3
1.1. Niveles de diferencias	3
1.1.1. PIB: las divergencias aumentan con la ampliación.....	3
1.1.2. El PIB en las regiones	4
1.1.3. Tasas de empleo: se requieren avances mucho mayores	4
1.1.4. Productividad: mejoras recientes	5
1.2. Evolución de las diferencias.....	5
2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE LISBOA DURANTE EL PERÍODO 2000-2006.....	7
2.1. Los Fondos Estructurales y la Estrategia de Lisboa: objetivos comunes.....	7
2.2. Evaluación intermedia: una oportunidad de hacer ajustes	8
2.3. La política de cohesión en los nuevos Estados miembros: un buen despegue.....	9
2.4. Adicionalidad	9
3. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y EL PROGRAMA DE CRECIMIENTO Y EMPLEO	10
3.1. Actitudes de otras instituciones y organismos de la UE	10
3.2. Acontecimientos en el ámbito de la política de cohesión: gran movilización de los principales protagonistas	11
3.3. Consejo Europeo de primavera: las regiones como elemento esencial del proceso de Lisboa.....	11
3.4. Orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013	12

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Tercer informe intermedio sobre la cohesión: Hacia una nueva colaboración para el crecimiento, el empleo y la cohesión

INTRODUCCIÓN

Este tercer informe intermedio ofrece una puesta al día de la situación y las tendencias que están surgiendo en las regiones desde la publicación del Tercer informe sobre la cohesión en febrero de 2004. El informe también se ocupa de varios temas importantes en el campo de la política europea regional y de cohesión derivados de la evaluación intermedia de los Fondos Estructurales.

El Tercer informe sobre la cohesión fue importante por cuanto estableció los principios fundamentales para la reforma de las políticas regionales y de cohesión de la Unión para el período 2007-2013, y fue seguido por la presentación en julio de 2004 de las propuestas legislativas que actualmente se debaten en el Consejo y en el Parlamento Europeo.

El período posterior a la adopción del Tercer informe fue marcado por otros dos importantes acontecimientos para la política de cohesión. En primer lugar, la histórica ampliación que tuvo lugar en mayo de 2004, por la cual la Unión pasó de 15 a 24 Estados miembros, ha recalcado el papel fundamental que desempeña la política de cohesión en el proceso de la integración europea al ayudar a promover la creación de nuevas oportunidades en todo el territorio de la Unión. En segundo lugar, en marzo de 2005, basándose en una propuesta de la Comisión, el Consejo Europeo puso en marcha una estrategia de crecimiento y empleo dirigida a revitalizar la Agenda de Lisboa tras los resultados contradictorios de la evaluación intermedia. Tal como se discute en el presente informe, los temas de integración, crecimiento y empleo que recalca esta estrategia son de suma importancia para la reforma propuesta de la política de cohesión, al entrarse en la fase final de las negociaciones.

1. DISPARIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES EN LA UNIÓN EUROPEA AMPLIADA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del Tratado, la política de cohesión tiene por objeto principal reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones. Con la reciente ampliación a 25 Estados miembros (y la probable adhesión a la Unión de Bulgaria y Rumanía en 2007), las diferencias han aumentado enormemente en la Unión Europea. Los nuevos Estados miembros tienen niveles de rentas per cápita y tasas de empleo claramente menos elevados que los demás países de la Unión Europea. Al mismo tiempo, han mostrado un gran dinamismo en estos últimos años y han alcanzado elevados tipos de crecimiento del PIB y la productividad, de modo que las divergencias se están reduciendo. La siguiente sección proporciona un análisis actualizado de los niveles y tendencias de las diferencias.

1.1 Niveles de diferencias

1.1.1. PIB: las divergencias aumentan con la ampliación

Las diferencias de rentas entre los 25 Estados miembros son considerables. En 2003, los niveles de PIB per cápita (medidos en paridades de poder adquisitivo) oscilaron entre un

41 % de la media de la UE en Letonia y un 215 % en Luxemburgo. Irlanda es el segundo país más próspero en este sentido, con un PIB que alcanza el 132 % de la media de la UE. En todos los nuevos Estados miembros, el PIB per cápita es inferior al 90 % de la media de la UE-25, mientras que en Polonia, Letonia, Lituania y Estonia, al igual que en Rumania y en Bulgaria, no alcanza la mitad de este nivel.

1.1.2. El PIB en las regiones

En 2002, el año más reciente para el cual se dispone de datos, los niveles de PIB per cápita oscilaron entre un 189 % de la media de la UE-25 en las diez regiones más prósperas y un 36 % en las diez regiones menos prósperas. Más de la cuarta parte de la población de la Unión Europea en 64 regiones tiene un PIB per cápita inferior al 75 % de la media. En los nuevos Estados miembros, ello afecta al 90 % de la población total, excepto en las regiones de Praga, Bratislava, Budapest, Chipre y Eslovenia. En la UE-15, ello afecta solamente al 13 % de la población. En la UE-15, las regiones de baja renta se concentran geográficamente en el sur de Grecia, Portugal, las zonas meridionales de España y de Italia, y en los nuevos Estados federados de Alemania.

El PIB medio per cápita de la UE disminuyó considerablemente con la adhesión de los diez nuevos Estados miembros, relativamente más pobres. En algunas regiones, el PIB per cápita es ahora superior al 75 % de la nueva media de la UE-25, aunque sigue siendo inferior al 75 % de la media de la UE-15. En torno al 3½ % de la población de la Unión Europea vive en dichas regiones. Un 4 % de la población vive en regiones cuyo PIB per cápita era inferior al 75 % de la media de la UE-15 durante el período 2000-2006, pero que desde entonces ha sobrepasado este nivel, sin que la ampliación haya ejercido ningún efecto sobre este incremento.

1.1.3. Tasas de empleo: se requieren avances mucho mayores

Por lo general, las tasas de empleo en los Estados miembros, que en 2003 fueron por término medio del 62,9 % en la UE-25, siguen siendo claramente inferiores al objetivo del 70 % fijado en la Estrategia de Lisboa para 2010 (o 67 % para 2005). En sólo cuatro Estados miembros (Dinamarca, Suecia, Países Bajos y Reino Unido, la tasa de empleo alcanza el 70 %, mientras que en Polonia sólo es del 51,2 %. Aproximadamente 22 millones de empleos suplementarios son necesarios para lograr el objetivo del 70 % en los nuevos Estados miembros, y el empleo debería aumentar un 25 % para lograr el objetivo del 70 %, lo que representa 7 millones de puestos de trabajo.

A nivel regional, la visión se diversifica más que a nivel nacional. Sólo la cuarta parte de la población de la UE-25 reside en regiones donde ya se ha logrado el objetivo de un tasa de empleo del 70 %, lo que significa que 200 de las 254 regiones de la UE están por debajo del objetivo. Cerca del 15 % de la población vive en regiones donde la tasa es inferior al 55 %. Se trata esencialmente de regiones de los nuevos Estados miembros y de las zonas meridionales de España y de Italia.

Las tasas de empleo siguen siendo bajas en la mayoría de las regiones menos prósperas. Sólo son superiores a la media en un puñado de regiones que poseen un PIB per cápita inferior al 75 % de la media. Tienden a ser más elevadas en las regiones más prósperas, aunque siguen siendo bajas en algunas regiones muy prósperas (como el norte de Italia).

1.1.4. Productividad: mejoras recientes

Las diferencias entre los Estados miembros son más acentuadas por lo que respecta a la productividad que por lo que respecta a las tasas de empleo. Las comparaciones internacionales de la productividad (medida en PIB por persona provista de un empleo) se basan generalmente en los tipos de cambio vigentes, dado que éstos reflejan mejor la situación en términos de competitividad. Las diferencias entre los Estados miembros son enormes: productividad inferior al 30 % de la media de la UE-25 en Polonia y en los tres Estados bálticos, pero superior al 150 % en Luxemburgo e Irlanda. Los diez nuevos Estados miembros ocupan un lugar aparte en el extremo inferior de la escala; en la totalidad de los países de la UE-15 —con excepción de Portugal— la productividad sobrepasa la de todos los nuevos Estados miembros. Por lo tanto, pese a un considerable aumento de la productividad en estos últimos años, sigue siendo necesario un crecimiento continuo de la productividad y del empleo para alcanzar la convergencia.

Expresadas en EPA (estándar de poder adquisitivo), las diferencias de productividad son más limitadas (la medición en EPA es una práctica corriente para comparar los datos relativos al PIB, ya que así se reflejan mejor los niveles de vida cuando existen de niveles de precio diferentes según los Estados miembros).

A escala regional, los niveles de productividad regional más elevados están vinculados a unos niveles de PIB más elevados, lo que pone de relieve el papel fundamental de esta variable en los resultados de la economía (estos datos excluyen las regiones de los Países Bajos y de Portugal). Por lo que se refiere a las tasas de empleo, su vínculo con el PIB es menos fuerte, pero no por ello deja de ser real. La variación en torno a la media de la UE es mucho más considerable por lo que respecta a los niveles de productividad que por lo que respecta a las tasas de empleo: la productividad fue inferior al 25 % de la media de la UE en 15 regiones, e incluso inferior al 20 % en dos regiones. En el otro extremo de la escala, la productividad también supera esta media en la gran mayoría de las regiones cuyo PIB per cápita es superior a la media de la UE.

1.2. Evolución de las diferencias

Desde mediados de la década de los noventa, el crecimiento de la UE ha sido decepcionante, no sobrepasando apenas por término medio el 2 % anual, aunque en Irlanda, Luxemburgo, Grecia, Finlandia y España, esta tasa haya experimentado una considerable subida. La tasa media de crecimiento fue influida por los resultados relativamente poco satisfactorios de la mayoría de las economías, como las de Italia y Alemania. No obstante, las economías de los nuevos Estados miembros registraron un crecimiento mucho más rápido, que alcanzó el 6 % en los Estados bálticos.

El elevado crecimiento en los nuevos Estados miembros está vinculado a un considerable aumento de la productividad, lo que significa que por lo general va acompañado, en el peor de los casos, por pérdidas de empleo o, en el mejor de los casos, por un crecimiento muy limitado del empleo. Esta situación es el reflejo de un proceso de reestructuración en virtud del cual la productividad global aumenta sin que se incremente el empleo a corto plazo. De este modo, a menudo se combinan unas tasas de paro relativamente altas con una reducción de las tasas de empleo (particularmente en Polonia, la República Checa y Eslovaquia).

Por otra parte, se han registrado incrementos relativamente importantes del empleo en Irlanda y Luxemburgo y, en menor medida, en España, los Países Bajos y Finlandia, donde tanto el empleo como la productividad se han incrementado.

Las regiones que poseen el mayor crecimiento del PIB (durante el período 1995-2002) se concentran en los países de alto crecimiento, como Irlanda, los Estados bálticos, Eslovaquia y Polonia. Las regiones de escaso crecimiento se concentran en Alemania e Italia. Sin embargo, en la mayoría de los países las tasas de crecimiento regional varían considerablemente; así ocurre claramente en los nuevos Estados miembros y en países como el Reino Unido y Finlandia. En Alemania, el bajo crecimiento a nivel nacional está también vinculado a importantes diferencias regionales. En Italia, el crecimiento ha sido casi uniformemente bajo en la totalidad de las regiones.

En conjunto, las diferencias se redujeron en la UE a partir de 1995. Se redujeron más rápidamente entre países que entre regiones; en varios Estados miembros aumentaron las diferencias regionales.

Por lo que se refiere al PIB per cápita, las diferencias entre Estados miembros siguen siendo considerables, y será necesario un elevado crecimiento continuo durante más de una generación en muchos de los nuevos Estados miembros para poder reducir significativamente estas divergencias. Este proceso ya ha comenzado, dado que las elevadas tasas de crecimiento han mejorado la situación relativa de los países menos prósperos a partir de 1995. En consecuencia, los indicadores sumarios de las diferencias del PIB per cápita han disminuido¹.

A escala regional, las diferencias son mayores que a escala nacional, pero también están disminuyendo². Si bien el crecimiento fue por lo general más considerable en muchas de las regiones menos prósperas, hay que tener en cuenta que las regiones más prósperas han obtenido también buenos resultados en este período. Por consiguiente, tanto los porcentajes del PIB total de las regiones menos prósperas como los de las regiones más prósperas se incrementaron durante este período.

El 10 % de la población de la UE-25 que vive en las regiones menos ricas sólo representó el 2,2 % del PIB total en 2002, frente al 1,5 % en 1995. En cambio, al 10 % de la población de las regiones más prósperas correspondió el 18,3 % del PIB en 2002, que era del 18 % en 1995. Por lo tanto, la relación entre los porcentajes de PIB de las regiones respectivamente más y menos prósperas se redujo de un 12 a un 8½ durante este período.

El desglose del crecimiento, de 1995 a 2001, entre los componentes de productividad y empleo indica que la productividad fue el principal motor de los buenos resultados de la economía. No cabe duda de que el crecimiento del empleo contribuyó también al crecimiento del PIB, pero esta relación es menos sistemática de lo que cabría suponer. Ello obedece en parte al escaso crecimiento del empleo registrado en las regiones de fuerte crecimiento, particularmente en los nuevos Estados miembros, y muy especialmente en los tres países bálticos y Eslovaquia, pero también en algunas regiones de Grecia. Ello puede constituir una indicación de una etapa particular en el proceso de desarrollo y reestructuración.

Al utilizar el mismo método de cálculo, se obtiene una visión bastante comparable de las diferencias internas dentro de los Estados miembros. El hecho de comparar los porcentajes del PIB nacional de unas regiones a las que corresponde el 20 % de la población reduce considerablemente los problemas de comparabilidad vinculados a las diferencias en cuanto al número y las dimensiones de las regiones en los Estados miembros. En este análisis se incluyen cuatro nuevos Estados miembros.

Consideradas desde esta perspectiva, las diferencias más considerables son las de Hungría, donde el 20 % correspondiente a la población de las regiones más prósperas era 2,6 veces el

¹ De este modo, el error típico en los Estados miembros de la UE-25 bajó de 22,8 en 1995 a 18,1 en 2003.

² El error típico fue de 27,2 en 2002, pero esta cifra es inferior a la de 29,3 para 1995.

porcentaje del PIB de las regiones menos ricas. Desde 1995, Hungría es también el país en que esta cifra ha aumentado más considerablemente. La República Checa, Eslovaquia, el Reino Unido y Bélgica tienen también elevados niveles de diferencias internas, mientras que en Grecia, España, los Países Bajos, Finlandia y Suecia estas diferencias son las más bajas.

Italia es el único país en que las diferencias internas se han reducido claramente con el paso del tiempo, aunque en España y Austria también se hayan reducido relativamente. Aparte de Hungría, las diferencias internas aumentaron considerablemente en dos de los tres nuevos Estados miembros restantes, salvo Eslovaquia, así como en el Reino Unido y Suecia (pero en este último país en grado relativamente menor). Por lo general, no es raro que las economías que se hallan en un proceso de recuperación vean incrementarse sus diferencias internas, como consecuencia de una concentración geográfica inicial del crecimiento, para luego evolucionar hacia un esquema de desarrollo más equilibrado.

Cabe también señalar que las diferencias existentes en la UE entre las zonas urbanas y las rurales se han incrementado por lo general como consecuencia de la ampliación.

Los actuales niveles de diferencias en la UE muestran claramente la necesidad de una política de cohesión activa. Al mismo tiempo, el hecho de que la reforma propuesta de la política de cohesión haga hincapié en el empleo y el crecimiento es muy significativo en relación con el contexto político actual. Esta reforma deberá contribuir a remediar la inadecuada ejecución de la Estrategia de Lisboa, que tuvo como consecuencia un escaso crecimiento del PIB y el empleo en la Unión. En el marco de la reforma propuesta, se mantiene una política de cohesión activa fuera de las regiones menos prósperas, con el fin de dar un nuevo estímulo a la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo. Ello no sólo proporcionará un incentivo financiero a estas medidas sobre políticas, sino que también dará un nuevo impulso a las políticas a escala local.

2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UE Y LA ESTRATEGIA DE LISBOA DURANTE EL PERÍODO 2000-2006

2.1. Los Fondos Estructurales y la Estrategia de Lisboa³: objetivos comunes

Una reciente evaluación⁴ ha puesto de relieve las semejanzas entre la Estrategia de Lisboa adoptada en 2000 y las prioridades en materia de gastos en el marco de la política de cohesión. El análisis pone de manifiesto que el porcentaje del apoyo de los Fondos Estructurales a las inversiones que se inscriben en el marco de la Estrategia de Lisboa es a menudo superior al 50 % en los programas evaluados. El grado de congruencia parece ser considerablemente más elevado en las regiones relativamente más prósperas, y más escaso en las regiones menos desarrolladas. Esta visión cambia cuando se tienen en cuenta las inversiones realizadas en el ámbito de las infraestructuras de transporte y energía, que forman parte de la Estrategia de Lisboa renovada, adoptada en marzo de 2005 por los Estados miembros sobre la base del orden del día propuesto por la Comisión en materia de crecimiento y empleo (véase el punto 3.3).

Por lo que se refiere a la gobernanza, se consideró que el sistema descentralizado de distribución de los Fondos Estructurales permitía mayores sinergias entre los objetivos globales fijados a escala de la Unión Europea, como los de la Estrategia de Lisboa, y las

³ El Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 incorporó una dimensión ambiental a estos objetivos.

⁴ «*Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy*» (Evaluación temática de las contribuciones de los Fondos Estructurales a la Estrategia de Lisboa), publicada por el Instituto Danés de Tecnología en febrero de 2005.

condiciones y necesidades particulares *in situ* de las regiones. Por otra parte, la política de cohesión, con su gran variedad de protagonistas, permite a las regiones asumir aún más la Estrategia de Lisboa y gestionar las complejas tareas de desarrollo con arreglo a diferentes condiciones *in situ*.

Las principales recomendaciones incluidas en la evaluación eran las siguientes:

- Centrarse temáticamente en prioridades determinadas con el fin de ejercer una influencia positiva directa en la competitividad regional;
- Intercambiar experiencias con el fin de promover el aprendizaje de políticas entre regiones como medio eficaz de fomentar la creación de sistemas de innovación regionales; el estudio hace hincapié en el hecho de que dicho aprendizaje de políticas no es automático, sino que debe ser organizado activamente.

2.2. Evaluación intermedia: una oportunidad de hacer ajustes

En 2004 finalizó el proceso de evaluación intermedia de los Fondos Estructurales durante el actual período de programación para la UE-15, incluida la asignación de la reserva de eficacia tras las evaluaciones intermedias realizadas en 2003. Las evaluaciones intermedias se efectuaron bajo la responsabilidad de las autoridades de gestión, si bien en asociación con las autoridades nacionales y la Comisión. Este proceso se hizo en dos etapas:

- (1) Evaluaciones intermedias. La evaluación de la contribución de los Fondos Estructurales a la realización de los objetivos de Lisboa indicó que las inversiones se orientan generalmente hacia sectores que son importantes para la realización de estos objetivos.
- (2) Asignación de la reserva de eficacia. La reserva de eficacia es una innovación del período de programación 2000-2006. La Comisión asignó más de 8.000 millones de euros al conjunto de objetivos, destinándolos a prioridades o a programas con éxito y consultando estrechamente a los Estados miembros.

La evaluación intermedia permitió adaptar los diferentes programas, teniendo en cuenta la evolución de la situación socioeconómica o del mercado laboral. Ello produjo desviaciones cualitativas en una serie de ámbitos prioritarios y proporcionó la ocasión de contribuir mejor a las prioridades de la Estrategia Europea de Empleo revisada y a la realización de los objetivos de Lisboa, aprovechando la experiencia adquirida durante el actual período de programación y las características específicas de cada Estado miembro.

Numerosos Estados miembros utilizaron la reserva de eficacia para reforzar su apoyo a la economía basada en el conocimiento, mediante la cooperación entre institutos de investigación y empresas, el desarrollo de agrupaciones de empresas y centros de investigación, la inversión en el acceso de banda ancha, la elaboración de estrategias regionales de innovación y la formación de investigadores, así como los proyectos de investigación aplicada. La reserva de eficacia se utilizó para apoyar la actividad empresarial mediante la concesión de ayudas a las nuevas empresas, las pequeñas empresas y las empresas innovadoras, la creación de parques comerciales y de negocios, el suministro de servicios de asesoría y la introducción en algunos Estados miembros de medidas de financiación de capital-riesgo.

Las medidas destinadas a promover el crecimiento económico y la competitividad parecen haber sido reforzadas particularmente en relación con el Objetivo nº 2, mientras que la educación y la formación profesional siguen ocupando un lugar importante en la mayoría de los programas relativos a los Objetivos nº 1 y nº 2. Los programas del Objetivo nº 1 siguen

orientados hacia proyectos tradicionales, como los transportes y otras infraestructuras, aunque en algunos Estados miembros en los que existen grandes zonas dedicadas al Objetivo nº 1 parece haberse hecho más hincapié en la investigación y la innovación.

Bajo el Objetivo nº 3, las estrategias iniciales se pueden considerar todavía válidas mientras se tienen en cuenta las recomendaciones revisadas de la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y de Empleo. La mayoría de los cambios se basan en simplificar los programas, aumentar la flexibilidad para poder responder a los retos socio-económicos y tomar en cuenta las necesidades.

2.3. La política de cohesión en los nuevos Estados miembros: un buen despegue

En junio de 2004, la Comisión Europea adoptó oficialmente los programas que establecían las estrategias destinadas a ser apoyadas por los Fondos Estructurales para los diez nuevos Estados miembros. Si se consideran conjuntamente las ayudas del Fondo de Cohesión y los Fondos Estructurales, el presupuesto comunitario pondrá a disposición de los diez nuevos Estados miembros más de 24.000 millones de euros entre 2004 y 2006, de los que más de un tercio (8.500 millones de euros) ha sido asignado al Fondo de Cohesión. De este modo, el Fondo de Cohesión ha adquirido mayor importancia (pasando de casi una décima parte de la asistencia estructural global a un tercio de la misma). En el caso de Estados miembros individuales como Chipre, Estonia, Letonia o Eslovenia, la asistencia del Fondo de Cohesión representa casi la mitad de la asistencia estructural global.

Los Fondos no sólo apoyarán las inversiones en el ámbito del desarrollo económico y social, sino también las medidas de asistencia técnica destinadas a reforzar la capacidad administrativa. Los programas de los nuevos Estados miembros incluyen una serie de prioridades que tienen en cuenta las distintas circunstancias, e incluyen medidas destinadas a reforzar la competitividad de las empresas y el desarrollo de los recursos humanos, las infraestructuras básicas, la situación ambiental y el desarrollo rural o pesquero. Las políticas rurales persiguen los objetivos de cohesión territorial y los objetivos de Lisboa.

El Fondo Social Europeo proporciona al conjunto de nuevos Estados miembros una ayuda destinada a permitirles afrontar los retos en el ámbito del mercado laboral y del empleo, de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo. Los problemas vinculados al mercado laboral a los que debe enfrentarse cada nuevo Estado miembro para avanzar hacia la realización de los objetivos de la UE en materia de empleo se definieron de antemano en los documentos de evaluación conjunta relativos a las políticas del empleo. El Fondo Social Europeo transforma las prioridades definidas en el marco de la Estrategia Europea de Empleo en prioridades y medidas de financiación concretas, incluidas las medidas de inclusión social. Estas prioridades son, principalmente: aumentar la tasa de empleo y la oferta de mano de obra, adaptar las cualificaciones a los cambiantes mercados laborales, y velar por que el funcionamiento del mercado laboral apoye la reestructuración en curso de la economía.

2.4. Adicionalidad

El objetivo del principio de adicionalidad es velar por que los Fondos Estructurales completen, y no sustituyan, los esfuerzos nacionales en materia de cohesión económica y social. El nivel medio anual de los gastos estructurales públicos en valor real tenía que ser como mínimo igual a la base de referencia.

La comprobación intermedia de la adicionalidad para el período 2000-2002 se completó al final de 2004 para la UE-15. De trece Estados miembros contemplados al menos en parte por el Objetivo nº 1, nueve cumplieron el principio, mientras que cuatro no lo hicieron

(Alemania, Francia, Irlanda e Italia). En particular, países como Portugal o Grecia llegaron incluso a rebasar sus objetivos en materia de gastos. Alemania e Italia, que ofrecen los niveles de gastos públicos más elevados, no cumplieron sus objetivos a este respecto, debido a un deterioro de las condiciones macroeconómicas, que redujo las inversiones públicas a un nivel más bajo de lo previsto. No obstante, con objeto de cumplir los criterios de adicionalidad, estos dos países, al igual que Francia e Irlanda, tendrán que ajustar sus gastos estructurales públicos en los años restantes del período de programación a los niveles exigidos por el artículo 11 de la normativa general de los Fondos Estructurales. Por lo general, los Fondos Estructurales ejercen un importante efecto de palanca, manteniendo un elevado nivel de inversiones públicas que es compatible con sus esfuerzos destinados a favorecer una sólida Hacienda Pública.

Los nueve nuevos Estados miembros seleccionables para el Objetivo nº 1 (Chipre está clasificado en el Objetivo nº 2) completaron el ejercicio *a priori* a finales de 2003. Los resultados indicaron que los gastos estructurales interiores se mantendrían iguales o incluso se incrementarían durante el período siguiente. Al no existir datos de referencia del período anterior que pudieran ser utilizados como base de referencia para los gastos estructurales públicos, se utilizaron los datos de los años más recientes para los que se disponía de resultados. Ello permitió reproducir una base de referencia indicativa para los gastos estructurales públicos en 2004-2006. El reto del próximo período consistirá en hacer posible que este calendario de gastos se mantenga en la práctica.

3. EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y EL PROGRAMA DE CRECIMIENTO Y EMPLEO

Tras la publicación, en febrero de 2004, del Tercer informe sobre la cohesión, y de la normativa propuesta para los Fondos e instrumentos estructurales en julio del mismo año, el debate sobre la reforma de la política de cohesión posterior a 2006 se hizo más específico y se intensificó durante el año pasado. El debate también recibió un impulso suplementario con la aprobación por el Consejo Europeo, en marzo de 2005, de las propuestas de la Comisión sobre la reactivación de la Estrategia de Lisboa.

3.1. Actitudes de otras instituciones y organismos de la Unión Europea

El debate sobre los principales elementos de las propuestas legislativas de la Comisión sobre la reforma de la política de cohesión prosiguió en 2005 en el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social Europeo. Los debates en el Parlamento Europeo reflejaron un amplio apoyo a las propuestas de la Comisión. El Parlamento Europeo efectuó también un análisis en profundidad de las perspectivas financieras para el período 2007-2013, particularmente sobre la base del informe de la Comisión Temporal sobre Retos Políticos y Medios Presupuestarios de la Unión Ampliada 2007-2013, creado principalmente para definir las prioridades políticas del Parlamento Europeo de cara a las futuras perspectivas financieras. Esta Comisión destacó la necesidad de dotar a la Unión Europea ampliada de los medios necesarios para garantizar la cohesión social y territorial, así como el crecimiento económico y la creación de empleos. La Comisión de Desarrollo Regional (REGI) elaboró también varios informes sobre las propuestas de la Comisión relativas a la normativa general y a las normativas relativas al FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión.

La posición del Comité de las Regiones y del Comité Social y Económico Europeo fue también muy positiva, particularmente por lo que respecta a la necesidad de mantener un conjunto de medidas financieras adecuadas para los Fondos Estructurales y de mantener la

política estructural a escala europea, oponiendo así una fuerte resistencia a las exigencias relativas a su renacionalización. Se acogió también favorablemente el refuerzo de la coherencia entre la política de cohesión y la Estrategia de Lisboa percibido en las propuestas de la Comisión.

3.2. Acontecimientos en el ámbito de la política de cohesión: gran movilización de los principales protagonistas

Las propuestas de la Comisión fueron debatidas y obtuvieron amplio apoyo en una serie de debates organizados a escala europea, nacional y regional. Todos los protagonistas siguieron contribuyendo a un debate de gran calidad, que se intensificó en las instituciones de la Unión Europea en el otoño de 2004. La Comisión Europea animó el debate en curso con una serie de actividades y actos, alguno de los cuales figura a continuación. Este planteamiento permitió llevar a cabo un debate transparente y animado, lo que fue muy apreciado por todas las partes afectadas a lo largo del proceso.

En el anexo se proporciona información más detallada sobre los principales actos (cuadro 8).

3.3. Consejo Europeo de primavera: las regiones como elemento esencial del proceso de Lisboa

Como se ha indicado anteriormente, el Consejo Europeo de primavera de 22 y 23 de marzo de 2005 formuló varias recomendaciones fundamentales sobre la reactivación de la Estrategia de Lisboa en materia de crecimiento y empleo. Se trataba de una oportunidad inédita para la política de cohesión de la Unión Europea, cuya importancia como instrumento de la Estrategia de Lisboa se reconocía explícitamente al más alto nivel político.

En las conclusiones del Consejo Europeo de primavera figura una serie de puntos esenciales. En primer lugar, el Consejo Europeo invitó a la Unión Europea a movilizar los medios nacionales y comunitarios adecuados, incluida la política de cohesión, en las tres dimensiones de la estrategia: económica, social y ambiental. En segundo lugar, alentó a los protagonistas regionales y locales, entre otras cosas, a asumir aún más la estrategia y a participar activamente en la realización de los objetivos de Lisboa. En ámbitos como la innovación, la ayuda a las PYME, el acceso a la financiación de capital-riesgo y las empresas incipientes de alta tecnología, el Consejo Europeo de primavera concluyó que se necesitaban polos de innovación y colaboraciones a escala regional y local. Del mismo modo, el Consejo Europeo de primavera abogó por mayores sinergias entre los fondos comunitarios y los del BEI en los proyectos de I+D.

En cuarto lugar, el Consejo recomendó una reducción del nivel general de las ayudas estatales y la reconversión de las ayudas en favor del apoyo a ciertos objetivos horizontales, como la investigación, la innovación, una sociedad de información inclusiva y el capital humano, lo que permitirá conseguir un elevado nivel de inversión y una reducción de las diferencias de acuerdo con los objetivos de Lisboa. La quinta recomendación fue la necesidad de invertir en las infraestructuras para favorecer el crecimiento y la convergencia a niveles económicos, sociales y ambientales. Se recalcó también la importancia de finalizar los 30 proyectos prioritarios de la red de Transportes Transeuropeos, así como medidas para mejorar la eficiencia energética. Una sexta recomendación se refirió a la necesidad de crear más empleos y de aplicar políticas de empleo más activas. Por último, el Consejo Europeo concluyó que, sobre la base de las directrices integradas establecidas a escala comunitaria, los Estados miembros deberán elaborar programas nacionales de reforma relativos al crecimiento y el empleo, en concertación con los socios regionales y nacionales.

3.4. Orientaciones estratégicas comunitarias 2007-2013

Teniendo en cuenta la Estrategia de Lisboa en el marco de la próxima generación de programas sobre la política de cohesión, la Comisión ha propuesto un planteamiento más estratégico a fin de centrar firmemente su contenido en el crecimiento y el empleo. Se elaborarían orientaciones estratégicas a nivel comunitario por decisión del Consejo, con un dictamen del Parlamento Europeo, definiendo el marco de los grandes ejes que deberán negociarse a nivel de cada Estado miembro en colaboración y teniendo en cuenta las diferentes necesidades y circunstancias de cada país y cada región. El marco estratégico nacional de referencia está destinado a definir claras prioridades para los Estados miembros y las regiones, apoyando las sinergias entre la política de cohesión y la Estrategia de Lisboa y reforzando la coherencia con las orientaciones generales de las políticas económicas y la Estrategia Europea de Empleo. La coherencia con otras políticas y prioridades comunitarias se incrementaría en ámbitos como, entre otros, la competencia, la investigación⁵, el medio ambiente, los transportes y la política energética, incluida la resolución de los problemas de reestructuración vinculados, por ejemplo, a la apertura del comercio.

Se propone un planteamiento similar de la planificación estratégica para la futura política de desarrollo rural. Las acciones de desarrollo rural procurarán apoyar el programa de crecimiento y empleo de la Estrategia de Lisboa renovada, la gestión agraria sostenible y la calidad del nivel de vida en las zonas rurales.

⁵ Comunicación de la Comisión: «Construcción del Espacio Europeo de la Investigación al servicio del crecimiento», COM(2005)118.