

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ DE LAS REGIONES

69º PLENO DE 23 DE MARZO DE 2007

Dictamen del Comité de las Regiones «El efecto palanca de la política europea de cohesión»

(2007/C 156/01)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- En estos momentos la Unión Europea está atravesando un período de intenso cambio socioeconómico y desafío tecnológico, que está en el corazón del gran reto que marcó en 2000 la Agenda de Lisboa, el mantenimiento y mejora de un modelo europeo capaz de combinar la prosperidad y la solidaridad. En este sentido cabe constatar que ello sólo será posible si se mantiene un marco político fuerte capaz de dotar a los actores de los instrumentos necesarios para aprovechar las oportunidades, pero también de dar una respuesta a las repercusiones. Las regiones y comunidades locales de la Unión se hallan entre las más expuestas a estos retos, pero también cuentan con una importante capacidad de trasladar orientaciones estratégicas a la realidad de las acciones concretas, movilizandando a los actores sociales y económicos en los diferentes territorios.
- La renovada estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo sólo puede tener éxito si es capaz de movilizar sus recursos en todos los territorios de la Unión. Sin embargo, tanto los presupuestos nacionales como el de la UE se hallan bajo presión. Para ello, la UE debe tratar de multiplicar los recursos financieros disponibles del modo más eficaz. El Comité de las Regiones considera que la política de cohesión, tanto por su orientación estratégica como por sus mecanismos de ejecución, es un medio multiplicador a disposición de los objetivos de la Unión.
- El CDR considera que el efecto palanca de la política de cohesión puede reforzarse en el período de programación 2007-2013. Los principios de la política de cohesión, ya bien experimentados y consolidados, han sido complementados con una serie de medidas: adopción de un enfoque más estratégico de la política de cohesión, *earmarking* (asignación presupuestaria directa) y mayor concentración de los fondos en sectores prioritarios, un mejor marco jurídico para la adopción de esquemas de financiación sofisticados e innovadores, una valorización adecuada de los programas de desarrollo urbano y una mejora de la cooperación territorial.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

VISTA la decisión de la Comisión Europea de 24 de marzo de 2006 de consultarle sobre este tema, conforme al primer párrafo del artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

VISTA la carta del Parlamento Europeo de 20 de julio de 2006 que pide que el CDR elabore un dictamen sobre «El impacto y las consecuencias de la política regional en la cohesión de la Unión Europea»;

VISTA la decisión de su Presidente de 1 de junio de 2006 de pedir a su Comisión de Cohesión Territorial que elabore un dictamen sobre este tema;

VISTO su Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo –Construir nuestro futuro común — Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*, COM(2004) 101 final (CDR 162/2004 fin) ⁽¹⁾;

VISTO su Dictamen acerca del *Tercer informe sobre la cohesión económica y social* (CDR 120/2004 fin) ⁽²⁾;

VISTO su Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013*, COM(2005) 299 final (CDR 140/2005 fin);

VISTO su proyecto de dictamen (CDR 118/2006 rev. 2) aprobado el 11 de diciembre de 2006 por su Comisión de Cohesión Territorial (ponente: Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES), Presidente de la Junta de Andalucía);

ha aprobado en su 69º Pleno celebrado el día 23 de marzo de 2007 el presente Dictamen.

1. Contexto socioeconómico y político del dictamen

1.1 Con fecha de 24 de marzo de 2006, la Comisión Europea, a través de una carta firmada por la Comisaria Wallström, manifestó el interés de que el Comité de las Regiones elaborase un dictamen prospectivo sobre «*el efecto palanca de la política europea de cohesión que llevan a cabo los Fondos Estructurales*». La Comisión considera que el dictamen del Comité constituirá una importante contribución al Cuarto informe sobre la cohesión, cuya aprobación está prevista para la primavera de 2007.

1.2 Asimismo, con fecha de 20 de julio, el Comité de las Regiones recibió una carta del Presidente del Parlamento Europeo, José Borrell, en la que solicitaba al CDR que emitiese un dictamen sobre el informe de la eurodiputada Francisca Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), miembro de la Comisión REGI del Parlamento, sobre las repercusiones de la política estructural en la cohesión de la UE. La Comisión COTER tomó la decisión de que el presente dictamen prospectivo sirviese, asimismo, de respuesta a la solicitud del Parlamento.

1.3 El presente dictamen trata de hacer una aportación al debate sobre el futuro de la política de cohesión en la Europa ampliada y a su lugar en el presupuesto de la Unión. A juicio del Comité, diversas propuestas han puesto en el pasado en tela de juicio la efectividad de la política de cohesión en una Unión Europea necesitada de reformas a causa de la ampliación y en plena era de la globalización. Nuestra preocupación radica en la

inadecuada valoración de los efectos de la política de cohesión que subyacía en esas propuestas.

1.4 En efecto, en estos momentos la Unión Europea está atravesando un período de intenso cambio socioeconómico y desafío tecnológico, que está en el corazón del gran reto que marcó en 2000 la Agenda de Lisboa, el mantenimiento y mejora de un modelo europeo capaz de combinar la prosperidad y la solidaridad. En este sentido cabe constatar que ello sólo será posible si se mantiene un marco político fuerte capaz de dotar a los actores de los instrumentos necesarios para aprovechar las oportunidades, pero también de dar una respuesta a las repercusiones.

1.5 Las regiones y comunidades locales de la Unión se hallan entre las más expuestas a estos retos, pero también cuentan con una importante capacidad de trasladar orientaciones estratégicas a la realidad de las acciones concretas, movilizándolo a los actores sociales y económicos en los diferentes territorios.

1.6 La renovada estrategia de la Unión Europea para el crecimiento y el empleo sólo puede tener éxito si es capaz de movilizar sus recursos en todos los territorios de la Unión. Sin embargo, tanto los presupuestos nacionales como el de la UE se hallan bajo presión. Para ello, la UE debe tratar de multiplicar los recursos financieros disponibles del modo más eficaz. El Comité de las Regiones considera que la política de cohesión, tanto por su orientación estratégica como por sus mecanismos de ejecución, es un medio multiplicador a disposición de los objetivos de la Unión.

⁽¹⁾ DO C 164 de 5.7.2005, p. 4.

⁽²⁾ DO C 318 de 22.12.2004, p. 1.

1.7 El presente Dictamen tratará de aportar una serie de elementos al debate a través de una consideración amplia del efecto palanca, que tenga en cuenta una serie de impactos que la política de cohesión produce en el territorio de la Unión. El anexo metodológico contiene las informaciones necesarias para conocer la metodología científica y la dinámica de trabajo empleada por el Comité en la elaboración de este Dictamen ⁽³⁾.

2. Una aproximación a las dimensiones del efecto palanca

En el presente dictamen, el Comité de las Regiones propone adoptar una concepción amplia del efecto palanca que tenga en cuenta una serie de factores importantes a la hora de valorar el impacto de los Fondos Estructurales. De esta forma, y de manera integrada, el objetivo del dictamen tendrá en cuenta el efecto palanca de los fondos comunitarios en los siguientes ámbitos:

- aspectos financieros
- aspectos políticos y estratégicos de concentración temática
- mejoras en la capacidad institucional
- aumento de la cohesión en Europa.

2.1 Aspectos financieros del efecto palanca

2.1.1 La política de cohesión ofrece en el ámbito europeo un importante valor añadido, ya que los resultados y el efecto de movilización de los agentes que permite obtener el gasto comunitario son superiores a los que se pueden obtener a nivel nacional o regional. De acuerdo con las estimaciones de la propia Comisión Europea ⁽⁴⁾, de cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión en las regiones pertenecientes al objetivo nº 1, éstas generan un gasto adicional de 0,9 euros como media. Si tomamos las regiones del objetivo nº 2, la media de gasto adicional movilizado asciende a 3 euros por cada euro invertido.

2.1.2 Este efecto multiplicador deriva, en primer lugar, de la concentración temática y geográfica de los Fondos Estructurales. La concentración de Fondos, acompañada de un conjunto razonable de instrumentos, aumenta las posibilidades de alcanzar la masa crítica necesaria, creando así las condiciones para generar ulteriores desarrollos de las inversiones. En este sentido, la capacidad de atracción de inversiones puede verse incrementada a través de la concentración geográfica y temática, ya que permite realizar las inversiones con un menor coste.

2.1.3 En segundo lugar, el efecto palanca deriva también de la capacidad de contar con un variado elenco de instrumentos de financiación, si bien en numerosas ocasiones los Estados miembros y las regiones no son capaces de utilizar adecuadamente todos los dispositivos potenciales de la política de cohesión. Por ejemplo, la subvención global ha sido identificada en nuestro estudio como un instrumento flexible capaz de generar y aumentar el efecto palanca financiero de numerosos proyectos y programas.

⁽³⁾ http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr\coter-iv\dossiers\coter-iv-003\cdr118-2006_fin_ac.doc&language=ES

⁽⁴⁾ Comisión Europea, COM(2005) 299 final. «Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias 2007-2013», Bruselas, 5.7.2005.

2.1.4 Otros instrumentos muy interesantes que pueden servir para potenciar el «efecto palanca» son aquellos que deriven de la participación de los Fondos Estructurales en instrumentos de ingeniería financiera para las empresas, especialmente PYME, como, por ejemplo, fondos de capital-riesgo, fondos de garantía, fondos de préstamos y fondos de desarrollo urbano. En muchas regiones elegibles, con la aplicación de los Fondos Estructurales ya se han acumulado numerosas experiencias con estos instrumentos de financiación, en particular en el ámbito de la financiación con capital-riesgo. Lo mismo puede decirse también de la constitución de fondos reutilizables que pueden contribuir al desarrollo regional más allá del período de financiación. En este contexto, cabe acoger con satisfacción las iniciativas JEREMIE, JASPERS Y JESSICA, donde también encontramos entre los promotores al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Fondo Europeo de Inversión (FEI), que pueden ser unos actores muy relevantes en la implementación de este tipo de actuaciones.

2.1.5 Este tipo de instrumentos puede, asimismo, incrementar al mismo tiempo las capacidades de las autoridades públicas para la cooperación con las instituciones financieras internacionales y la banca privada, que pueden ser fuentes de financiación de otros proyectos de desarrollo. Otras ventajas adicionales del uso de estos instrumentos pueden ser la mayor flexibilidad que pueden aportar en la gestión de los Fondos Estructurales, así como el aumento en la solvencia ante los agentes externos que ofrecen tanto el BEI como el FEI.

2.1.6 Por último, el efecto palanca puede incrementarse a través de la mejora de una serie de factores relativos al reforzamiento de las asociaciones público-privadas. En este sentido, la capacidad de identificar los obstáculos que alejan a los inversores privados y el establecimiento y apoyo de equipos de proyecto y de formas de asociación con el sector privado son factores esenciales para generar inversión privada en plazos relativamente cortos de tiempo.

2.1.7 La política de cohesión, gracias a la estabilidad de su financiación y a la programación plurianual, permite además una sólida capacidad de relación con el sector privado capaz de generar mayores inversiones en un lapso de tiempo más prolongado. Este rasgo definitorio de la política de cohesión con respecto a políticas nacionales del mismo carácter constituye con toda seguridad un valor añadido nuevo y adicional que no cabe ignorar.

2.1.8 Este dato conviene situarlo en un contexto en el que en algunos Estados miembros, especialmente en los diez nuevos, un fuerte aumento de las inversiones públicas podría poner en peligro el cumplimiento del criterio de déficit y las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a corto y medio plazo. El hecho de recurrir con más frecuencia al establecimiento de asociaciones público-privadas (APP) podría constituir una solución alternativa válida ante un aumento directo de las inversiones públicas.

2.2 Orientación estratégica de las políticas

2.2.1 Las inversiones públicas deben ser definidas atentamente y planificarse de forma adecuada en todos los niveles. Es por ello importante destacar que la política de cohesión desempeña un papel clave en reagrupar prioridades regionales y nacionales a fin de crear una sinergia a nivel europeo. En efecto, una estrategia de inversión europea debe ir acompañada de las correspondientes políticas nacionales y regionales, que deberán incidir en inversiones públicas de elevada calidad en los ámbitos relacionados, sobre todo, con la Estrategia de Lisboa y sus vínculos con la Estrategia de Gotemburgo.

2.2.2 Estas inversiones son las relacionadas con la educación, el conocimiento, la innovación y la investigación, la protección del medio ambiente, los servicios sociales, la formación a lo largo de toda la vida y el establecimiento de unas estructuras europeas. Estas inversiones no sólo repercuten en la demanda, sino que causan efectos estructurales a largo plazo en la economía, aumentando el crecimiento económico, así como la competitividad de las regiones. En este sentido, el efecto palanca generado por la política de cohesión viene causado por una serie de factores.

2.2.3 En primer lugar, a través de la introducción de nuevas ideas y enfoques en las políticas de los Estados miembros y las regiones orientadas a fomentar el papel de la innovación en el desarrollo económico. Los casos de estudio analizados permiten concluir que la política de cohesión ha reforzado la orientación de las prioridades políticas nacionales en favor de áreas importantes para el crecimiento económico como la innovación, la investigación y las políticas activas de empleo y a favor de la inclusión social.

2.2.4 Esta orientación se ha producido especialmente gracias a la posibilidad de introducir proyectos piloto a través de los Fondos, con nuevos enfoques e instrumentos como las políticas de clústeres a favor de la innovación o el uso de enfoques más participativos. Ello ha contribuido a incrementar la concienciación y a ampliar el ámbito del concepto de innovación integrando mejor en las estrategias de desarrollo regional los aspectos organizativos, financieros, de gestión y formación y de promoción de la innovación.

2.2.5 En segundo lugar, la política de cohesión ha llevado a tomar en consideración áreas políticas que previamente no eran tenidas en cuenta por las políticas nacionales o regionales. Numerosas iniciativas piloto como las RIS (Estrategias de innovación regional) y las Acciones Innovadoras del FEDER han ido con el tiempo consolidándose como políticas esenciales a nivel nacional y regional. En líneas generales puede afirmarse, además, que enfoques más flexibles y más orientados al mercado han sido el común denominador de las nuevas orientaciones introducidas por la política de cohesión.

2.2.6 Por último, las estrategias de desarrollo integradas propias de la política de cohesión, diseñadas conjuntamente por los niveles nacional y regional, han promovido la adopción de enfoques más estratégicos en materia de desarrollo económico y de empleo, permitiendo la puesta en práctica de proyectos sustantivos. Numerosas áreas como la tecnología, la innovación, la formación del capital humano, la igualdad de oportunidades o el medio ambiente fueron identificadas como factores impor-

tantes para el crecimiento y asimiladas en las políticas respectivas con un enfoque más integrado.

2.3 Fortalecimiento de la capacidad institucional

2.3.1 Otro aspecto destacable del efecto palanca en la aplicación de los Fondos Estructurales es el efecto que estos producen en el funcionamiento de las administraciones públicas, modernizándolas, mejorando su gestión y armonizando sus procedimientos en el ámbito europeo. La política de cohesión ha apoyado la aplicación de las políticas comunitarias, en especial la protección al medio ambiente y la igualdad de oportunidades, así como la reestructuración económica y social, siguiendo las prioridades marcadas en las estrategias de Lisboa y Gotemburgo.

2.3.2 En este aspecto, debe destacarse la puesta en marcha de los planes nacionales de reformas como piezas clave para alcanzar los objetivos de la Estrategia de Lisboa renovada y la coordinación que debe existir entre ellos y los marcos estratégicos nacionales de referencia 2007-2013.

2.3.3 Hay que mencionar también el fomento de las asociaciones («partenariado»), la mejora de la capacidad institucional en el diseño y la aplicación de políticas públicas, la extensión de la cultura de la evaluación, la transparencia y el intercambio de buenas prácticas; todos ellos son factores que forman parte del sistema establecido en la política de cohesión y que se ha desarrollado en el seno de la Unión Europea, contribuyendo a mejorar la gobernanza en todos los niveles, pues muchas de esas técnicas son aplicadas después por las administraciones en otros sectores. También la creación de nuevas estructuras, como las agencias de desarrollo regional, ha desempeñado un papel clave en favor del desarrollo en muchas regiones de la Unión.

2.3.4 Igualmente, la política de cohesión ha contribuido a que se produzca un avance considerable en la formulación de planes y programas en su ámbito. Cada vez se abarca más terreno por el diagnóstico y el análisis, que se realizan de forma rigurosa; los objetivos se formulan con mayor precisión y se mejora la supervisión y evaluación de planes y programas basándose en puntos de referencia. El diseño de estrategias a largo plazo para la inversión pública ha pasado a ser un elemento habitual en la cultura de planificación existente.

2.3.5 Ello ha redundado también en un aumento de la capacidad de los Estados miembros para adoptar y aplicar efectivamente la legislación comunitaria en numerosas áreas como el medio ambiente. En particular, la política de cohesión ha promovido importantes cambios en la legislación de contratos públicos de los Estados miembros, posibilitando el acceso y la apertura de los mercados públicos a todas las empresas de la Unión Europea y fortaleciendo así el mercado único. Éste es un aspecto muy importante a considerar en el marco de las recientes ampliaciones de la Unión Europea.

2.3.6 Puede afirmarse, por último, que la política de cohesión ha promovido y reforzado el papel de las regiones en el proceso de toma de decisiones, en la preparación y puesta en marcha de las políticas regionales comunitarias. La creación de la masa crítica suficiente a nivel humano para la gestión adecuada de los Fondos ha permitido una mayor autonomía de los entes locales y regionales y un aumento efectivo de la regionalización y la autonomía local en la Unión Europea.

2.4 La cohesión en la construcción europea

2.4.1 La política de cohesión ha ejercido también un efecto palanca en favor de una Europa más cohesionada a través de una serie de elementos.

2.4.2 En primer lugar, el principio de asociación y el protagonismo de los responsables ha favorecido la cooperación entre las instituciones públicas y los diferentes grupos sociales, lo que ha desempeñado un papel clave en la identificación de las soluciones a los problemas.

2.4.3 En segundo lugar, puede afirmarse que la política de cohesión ha permitido la articulación de soluciones multidimensionales a problemas muy complejos y diversos. En realidad, los problemas que afectan a los diversos territorios de la Unión son variados y los contextos y coyunturas muy diversos. Pese a ello, la política de cohesión ha permitido tomar en cuenta esta diversidad de situaciones, en particular en las regiones periféricas y más atrasadas de la Unión, así como en las regiones ultraperiféricas. Este enfoque cohesionador ha tenido también una influencia notable en otras políticas desarrolladas por los Estados miembros.

2.4.4 La política de cohesión ha permitido crear, asimismo, un terreno adecuado para la cooperación entre las regiones y entes locales de la Unión, fundamentalmente a través de la iniciativa INTERREG, permitiendo superar conflictos duraderos o desconexiones ancestrales entre ambos lados de la frontera. Además, la cooperación de los municipios y las regiones sin fronteras comunes ha seguido desarrollándose con fuerza mediante el fomento de la cooperación interregional y actualmente contribuye de manera relevante al desarrollo de nuevas estrategias regionales.

2.4.5 En los periodos anteriores de los Fondos Estructurales, la estrecha relación entre FEDER y FEOGA produjo efectos palanca en relación con el desarrollo rural integrado. Con vistas a conseguir la cohesión territorial deseada, el vínculo entre FEDER y FEADER debe seguir manteniéndose, al menos a nivel de la coordinación y la cooperación.

2.4.6 A este respecto han sido especialmente significativos los resultados de los programas URBAN, capaces de tener una repercusión real tanto en términos de regeneración física como de inclusión social. El efecto de los programas ha sido doble: por un lado, la concienciación de los ciudadanos sobre el valor añadido de la política europea y, por otro, el de la eficacia, garantizado por la concentración de las intervenciones.

2.4.7 Por último, la política de cohesión ha ejercido un efecto multiplicador esencial en la visibilidad del proyecto de integración europea. Este efecto ha sido mayor cuando la política de cohesión ha permitido la mejora de los servicios públicos y el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos.

3. Conclusiones

A la vista de los elementos analizados, el Comité de las Regiones subraya lo siguiente:

3.1 La política de cohesión europea, a través de sus características específicas (asociación, adicionalidad, programación

estratégica y financiación plurianual), ha demostrado diversos impactos y efectos palanca significativos.

3.2 La política de cohesión europea ejerce un efecto palanca de movilización y de generación de recursos y asociaciones público-privadas. Es un catalizador tanto de financiación pública como privada en numerosos sectores gracias a la estabilidad de su mecanismo de financiación plurianual y su capacidad de movilizar la masa crítica necesaria de las inversiones.

3.3 Se ha constatado que tanto el efecto palanca como otros impactos que produce la política de cohesión se producen en todos los tipos de regiones y en una gran variedad de programas y proyectos, con independencia del importe desembolsado.

3.4 Es importante también señalar que es necesario reducir la complejidad en la gestión de los Fondos en aras de maximizar el efecto palanca que pueden tener las asociaciones. Además, mantener las áreas elegibles demasiado reducidas y fragmentadas puede dificultar la articulación de asociaciones en algunas regiones, lo cual tiene un impacto importante en la elección y el compromiso de los actores de una asociación. No obstante, este problema se resolverá en el periodo de programación 2007-2013, pues en los nuevos reglamentos se ha decidido superar la zonificación del objetivo nº 2.

3.5 La política de cohesión europea es un factor clave de orientación estratégica de las políticas públicas. Cuenta con la capacidad y el potencial de promover enfoques innovadores en diversos sectores y de orientar una serie importante de políticas públicas a nivel nacional, regional y local. Efectivamente, la política de cohesión es una correa de transmisión efectiva entre los objetivos de la UE, como la Estrategia de Lisboa, y su efectiva apropiación y realización por parte de los actores clave en los diversos territorios de la Unión.

3.6 La política de cohesión europea también propicia un efecto palanca de movilización de recursos que apoyan de manera decidida las actuaciones que desarrollan las orientaciones derivadas de la Estrategia de Lisboa centradas en la I+D+i, como decisivo factor de crecimiento a medio y largo plazo.

3.7 Se ha podido constatar que un factor muy importante en el éxito de numerosos programas y proyectos innovadores puestos en marcha por la política de cohesión se debe a que los «nuevos conceptos y enfoques» están respaldados por los niveles políticos y administrativos de alto nivel. Igualmente importante es la coherencia de las estrategias y la colaboración entre administraciones. Estos hechos han estimulado el efecto palanca de los Fondos Estructurales.

3.8 La política de cohesión tiene importantes efectos en la construcción de capacidad institucional. A través del principio de asociación ha promovido a lo largo del territorio de la Unión un nuevo modelo cooperativo de gobernanza, implicando estratégicamente a los diferentes niveles de gobierno y a la sociedad civil y permitiendo de ese modo un incremento del capital social y económico de las regiones y los entes locales. Éste será un factor crítico en el futuro desarrollo de los nuevos Estados miembros.

3.9 En aras de maximizar el efecto palanca a largo plazo de los Fondos Estructurales, es importante tener en cuenta el contexto general y la identidad cultural de una región. En esta medida, deberá también mantenerse siempre una relación equilibrada entre lo que se establezca a escala de la UE y la fijación de las prioridades relativas a las regiones. Buscar cambios en la cultura y en la mentalidad de una sociedad, promocionando la innovación, la educación, la capacidad emprendedora y la creatividad, garantiza la sostenibilidad de los cambios que pueden generar los Fondos Estructurales.

3.10 La política de cohesión desempeña un efecto palanca clave para una integración más cohesionada de la Unión. Tiene el potencial de integrar diversos tipos de territorios a lo largo del continente, permite una participación activa de todos los actores sociales y económicos, y es visible y percibida como incluyente por los ciudadanos europeos gracias a su contribución concreta a la mejora de la calidad de vida.

3.11 La política de cohesión contribuye a propiciar un efecto palanca que redundará en un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, evitando que su descuido se convierta en un factor limitativo no sólo del crecimiento, sino también de la calidad de vida y la conservación de los recursos naturales.

3.12 A través de la cobertura de todos los territorios de la UE, la política de cohesión proporciona un marco adecuado a nivel continental para un desarrollo económico y social equilibrado. Al afrontar tanto los factores de convergencia como los de competitividad, crea las condiciones esenciales para la acumulación de experiencia y el intercambio de mejores prácticas. Más aún, asegura un marco integrado que consolida el aprendizaje mutuo, permitiendo a la vez la financiación y la réplica de las iniciativas exitosas a través de formas de ejecución concretas.

3.13 El CDR considera que el efecto palanca de la política de cohesión puede reforzarse en el período de programación 2007-2013. Los principios de la política de cohesión, ya bien experimentados y consolidados, han sido complementados con una serie de medidas: adopción de un enfoque más estratégico de la política de cohesión, *earmarking* (asignación presupuestaria directa) y mayor concentración de los fondos en sectores prioritarios, un mejor marco jurídico para la adopción de esquemas de financiación sofisticados e innovadores, una valorización adecuada de los programas de desarrollo urbano y una mejora de la cooperación territorial. Estos cambios han confirmado que, cuando se dan cambios decisivos en los objetivos políticos de la Unión, la política de cohesión puede desempeñar un papel central en inspirar y apoyar concretamente el cambio económico y social en todos los territorios de la Unión.

3.14 Se ha identificado que el desarrollo y la selección de proyectos es un factor clave de éxito: el tipo de instrumentos que se utilice debe escogerse con cuidado para que contemple los elementos más acordes con el contexto regional y con los objetivos a conseguir.

4. Recomendaciones

El Comité de la Regiones:

4.1 Recomienda a la Comisión Europea integrar el concepto de efecto palanca ampliado en su próxima evaluación sobre el estado y el progreso de la cohesión en la Unión Europea.

4.2 Sugiere a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que consideren el efecto palanca como un marco adecuado para la evaluación de las políticas comunitarias, principalmente con vistas a la revisión a medio plazo del presupuesto comunitario.

4.3 Recomienda a la Comisión Europea incrementar los esfuerzos para dar a conocer mejor los beneficios, el perfil y la imagen de la política de cohesión en todos los Estados miembros, y especialmente en los entes regionales y locales.

4.4 Recomienda a la Comisión Europea incrementar los esfuerzos ya iniciados para la promoción de diferentes instrumentos financieros (JEREMIE, JESSICA, etc.) a través de los Fondos Estructurales y, en particular, crear las posibilidades en materia de derecho de la competencia necesarias a este efecto para el desarrollo de fondos de capital-riesgo y sistemas de garantía en las regiones.

4.5 Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros la simplificación de trámites burocráticos, el establecimiento de un marco legal, administrativo y financiero que facilite la actividad innovadora, así como la potenciación de formas de financiación adaptada a las empresas innovadoras (*capital-riesgo*, «*business angels*», microcréditos, etc.).

4.6 Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros evaluar los progresos en la simplificación y descentralización de la gestión de los Fondos Estructurales en el período 2007-2013. En particular, se recomienda prestar especial atención en lograr una proporcionalidad entre las cargas administrativas y el tipo y tamaño de la intervención, así como tener en cuenta las consecuencias de las cargas administrativas para los entes regionales y locales.

4.7 Recomienda a los Estados miembros reforzar la asociación en todas las etapas de gobierno y gestión de los Fondos Estructurales, poniendo en la práctica medidas efectivas para implicar a las autoridades regionales y locales y a la sociedad civil a lo largo de todo el proceso, y recomienda una colaboración estrecha con las ciudades en vista de su potencial para favorecer el crecimiento y el empleo.

4.8 Recomienda a la Comisión, al Parlamento, a los Estados miembros y al BEI la identificación clara de los obstáculos que dificultan las asociaciones público-privadas en la gestión de proyectos financiados por los Fondos Estructurales. En esta línea, una interpretación clara a nivel de la UE de los conceptos básicos de los acuerdos de APP y la simplificación del régimen de ayudas de Estado ayudaría significativamente. También es necesaria una mayor diseminación sobre las potencialidades y problemas de los APP entre los entes locales y regionales de la Unión.

4.9 Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que salvaguarden el carácter experimental y pionero que revisten en muchos casos los Fondos Estructurales. En este sentido, recomienda a los Estados miembros el uso de las reservas previstas y de otros instrumentos en aras de premiar y diseminar las estrategias más exitosas y consolidar los resultados de la cooperación territorial.

4.10 Recomienda a la Comisión Europea que tenga en cuenta la estrecha relación existente entre las intervenciones de los Fondos Estructurales y los programas de desarrollo rural, y facilite y fomente a todos los niveles, sin perjuicio de la necesidad de una separación clara de las técnicas de compensación, una armonización y coordinación óptimas de los objetivos.

4.11 Recomienda, en la aplicación de los Fondos Estructurales, prestar especial atención a los objetivos contemplados en el protocolo de Kioto y recuperar una senda de crecimiento sostenible que respete el medio ambiente.

4.12 Recomienda a los Estados miembros y a la Comisión la estimulación del efecto palanca en el proceso de programación de los Fondos Estructurales de manera que se propicie la generación, estimulación y financiación de proyectos con elevado efecto palanca, así como en la elaboración de informes y en el ciclo de la evaluación.

4.13 Destaca la necesidad de que también en la futura política de cohesión se tengan en cuenta a todos los niveles las particularidades regionales, ya que la «fuerza de la diversidad» constituye un factor de éxito fundamental para el efecto palanca de la política de cohesión.

4.14 Para aprovechar íntegramente el efecto palanca de los Fondos Estructurales recomienda a las regiones y a los Estados miembros extremar el rigor a la hora de establecer una adecuada

coherencia entre las estrategias regionales, los planes nacionales de reformas, los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos que desarrollen la política de cohesión europea.

4.15 Sugiere abordar los beneficios del efecto palanca y trabajar para aumentar la concienciación de los potenciales beneficios y de la opinión pública mediante actividades de difusión y de promoción tanto especializada como a gran escala y difundir las buenas prácticas, tal y como viene haciendo el Comité de las Regiones a través de los OPEN DAYS.

4.16 Recomienda a la Comisión analizar y medir el desarrollo a largo plazo de las regiones, enfatizando que los cambios culturales y de mentalidad, así como una labor de comunicación al público que sea transparente en todos los aspectos y al mismo tiempo comprensible para todos los implicados, son necesarios para garantizar que estas regiones den un verdadero salto adelante en su desarrollo social y económico.

4.17 Da la bienvenida a la iniciativa de la Comisión de crear las redes de «Regiones por el cambio económico» y recomienda un amplio abanico temático para reflejar las diferentes dinámicas territoriales de cambio, aprovechando las innovaciones realizadas en el actual período y que deberían incluir activamente a los entes locales y regionales en el proceso de selección de los ámbitos prioritarios de la iniciativa y espera participar plenamente en ésta.

4.18 Recomienda a las Instituciones europeas adoptar el concepto de solidaridad entre los territorios de la Unión como una dimensión fundamental del concepto de cohesión de la UE. La política de cohesión también deberá seguir siendo en el futuro un elemento central de la política de integración europea.

Roma, 23 de marzo de 2007.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Michel DELEBARRE
