



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 13.7.2006
COM(2006) 386 final

2006/0131 (AVC)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión

{SEC(2006) 929}

(presentada por la Comisión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013

«Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano.

Para alcanzar estos objetivos, la Unión debe movilizar aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados —incluida la política de cohesión— en las tres dimensiones, económica, social y medioambiental, de la estrategia para explotar mejor sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible»¹.

1. INTRODUCCIÓN

En el Cuarto informe intermedio sobre la cohesión² se confirmó que la ampliación de la Unión a veinticinco Estados miembros, y más adelante a veintisiete o más, representa una oportunidad sin precedentes para reforzar la competitividad económica y la cohesión interna de Europa. Si bien la ampliación supone un aumento importante de las disparidades regionales en la Unión Europea, el informe constata al mismo tiempo que algunas de las zonas más pobres de los nuevos Estados miembros presentan algunos de los índices de crecimiento más elevados.

Para cumplir los objetivos establecidos en el Tratado³ y, en particular, el de promover una convergencia económica real, las acciones apoyadas con los limitados recursos de que dispone la política de cohesión deberán centrarse en promover un crecimiento sostenible⁴, la competitividad y el empleo, según lo expuesto en la Estrategia renovada de Lisboa.

Es obvio que la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales son una condición previa para el éxito de la política de cohesión, junto con otra serie de condiciones que favorecen la inversión (entre ellas, la realización efectiva del mercado único, las reformas administrativas, la buena gobernanza, la existencia de un entorno propicio a la actividad empresarial y la disponibilidad de mano de obra altamente cualificada)⁵.

Estos son los principios que subyacen al nuevo marco legislativo para la reforma de la política de cohesión durante el periodo 2007-2013.

En efecto, el nuevo marco pretende introducir mejoras en dos ámbitos principales. En primer lugar, se fortalece la dimensión estratégica de las políticas de cohesión para garantizar una mejor integración de las prioridades comunitarias en los programas de desarrollo nacionales,

¹ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo, marzo de 2005.

² «La estrategia de crecimiento y empleo y la reforma de la política de cohesión europea – Cuarto informe intermedio sobre la cohesión», COM(2006) 281 de 12.6.2006.

³ En el artículo 158 del Tratado se establece que, a fin de reforzar su cohesión económica y social, la Comunidad se propondrá reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.

⁴ De acuerdo con la Estrategia de Gotemburgo adoptada por el Consejo Europeo en 2001 y actualizada por el Consejo Europeo de junio de 2006.

⁵ «La economía de la UE: Informe 2004» - COM(2004) 723 de 26.10.2004.

regionales y locales. En segundo lugar, se trata de aumentar la asunción de la política de cohesión sobre el terreno. Esto se refleja en las disposiciones que prevén un diálogo constante en las asociaciones establecidas entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y ciudades, así como en un reparto de responsabilidades más claro y descentralizado en ámbitos como la gestión y el control financieros.

Las directrices estratégicas comunitarias sirven de base para la elaboración de las estrategias nacionales, o marcos estratégicos nacionales de referencia y, en una segunda fase, a los programas operativos individuales. Dichas directrices se articulan en torno a los siguientes objetivos y principios:

- La política de cohesión se ha convertido en un instrumento clave a nivel comunitario para realizar la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, tal como se define en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo.
- El nuevo marco de la política de cohesión para el periodo 2007-2013 se basa en la concentración de los recursos financieros en las regiones menos desarrolladas y en una fuerte concentración temática en los nuevos programas de la agenda renovada en favor del crecimiento y el empleo.
- Los instrumentos financieros de que disponen las políticas de cohesión son los Fondos Estructurales (el FEDER y el FSE) y el Fondo de Cohesión. A este respecto, cabe señalar que en las directrices expuestas a continuación se ha omitido intencionalmente un análisis por Fondo. La cuestión de cuál es el instrumento apropiado para cada apartado incumbe a la fase de programación y depende de la naturaleza de los gastos planificados (infraestructuras, inversión productiva, desarrollo de los recursos humanos, etc.).
- Las directrices se refieren únicamente a la parte de las inversiones nacionales y regionales cofinanciada por los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.
- Las directrices deben leerse junto con el marco legislativo, que define la finalidad y el ámbito de ayuda de cada Fondo. Por su parte, las directrices estratégicas comunitarias tratan de determinar, dentro de ese ámbito, aquellas áreas en las que la política de cohesión puede contribuir lo más eficazmente posible a la realización de las prioridades comunitarias, especialmente las de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo.
- En las directrices, la gobernanza aparece como un elemento transversal en el que se apoyan todas las acciones en aras de una gestión mejor y más eficaz de los programas de política de cohesión y una mejor calidad en la elaboración de las políticas públicas.
- En el marco de la política de cohesión para 2007-2013, la dimensión territorial también se considera un elemento transversal que exige que se tenga especialmente en cuenta el impacto de los programas en la promoción de un desarrollo sostenible equilibrado y en la explotación de las oportunidades en las ciudades y zonas rurales, así como en las zonas con desventajas naturales.

2. COHESIÓN, CRECIMIENTO, EMPLEO

2.1. La Agenda renovada de Lisboa

En marzo de 2005, la Comisión propuso al Consejo Europeo una nueva asociación para el crecimiento y el empleo⁶. El Consejo confirmó los objetivos políticos presentados por la Comisión y destacó la necesidad de relanzar la Estrategia de Lisboa.

Este esfuerzo renovado exige que *«la Unión [movilice] aún más todos los medios nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión–»*⁷. Se concluyó asimismo que era necesaria una mayor asunción de los objetivos de Lisboa sobre el terreno, con la participación de los agentes regionales y locales y de los interlocutores sociales. Esto reviste una especial importancia en los ámbitos donde es esencial una mayor proximidad, como la innovación y la economía del conocimiento, el empleo, el capital humano, la iniciativa empresarial, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) o el acceso a la financiación de capital-riesgo.

A fin de proseguir con el trabajo, se presentaron unas directrices integradas para el crecimiento y el empleo destinadas a ayudar a los Estados miembros a elaborar sus programas nacionales de reforma⁸. En el marco del nuevo ciclo de gobernanza de la estrategia de crecimiento y empleo, los Estados presentaron sus programas nacionales de reforma en el otoño de 2005, tras lo cual la Comisión evaluó las estrategias nacionales mediante el informe anual de situación que adoptó en enero de 2006⁹.

En el informe anual de situación se realizaron varias recomendaciones pertinentes para la política de cohesión. En primer lugar, se recomendó que los Estados miembros velaran por que el gasto en cohesión comunitaria y desarrollo rural se destinara a apoyar la estrategia de Lisboa en general. Es decir, los objetivos de la política de cohesión deben incorporarse en los programas nacionales de reforma. En particular, en dicho informe se recomendaba que, en el contexto de los nuevos programas de las políticas de cohesión, se animara a los nuevos Estados miembros a asignar los recursos de la política de cohesión a las medidas destinadas a cumplir los objetivos de Lisboa, según lo acordado para la Europa de los Quince por el Consejo Europeo de diciembre de 2005.

En segundo lugar, en el informe anual de situación se destacó la necesidad de esforzarse más en desarrollar mecanismos de coordinación entre los responsables de los programas nacionales de reforma y los responsables de la elaboración de los programas de la política de cohesión para el periodo 2007-2013. Estos vínculos deberán establecerse rápidamente, a medida que la preparación de estos programas se intensifique, comenzando por la adopción de los marcos estratégicos nacionales de referencia. En tercer lugar, en dicho informe se hizo hincapié en que los Estados miembros debían tener en cuenta el impacto macroeconómico de las transferencias de los recursos de las políticas de cohesión. Por último, en el informe se recomendó que la nueva generación de programas de la política de cohesión reflejara las prioridades que figuran en los programas nacionales de reforma y las cuatro acciones prioritarias: 1) invertir más en conocimiento e innovación; 2) liberar el potencial empresarial,

⁶ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa» - COM(2005) 24 de 22.2.2005.

⁷ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de marzo de 2005.

⁸ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de marzo de 2005.

⁹ COM(2006) 30 de 25.1.2006.

especialmente de las PYME; 3) responder a la globalización y al envejecimiento; y 4) avanzar hacia una política comunitaria de energía eficaz e integrada. El Consejo Europeo de Primavera de 2006 confirmó muchas de las recomendaciones que figuran en el informe anual de situación y concluyó que los Estados miembros deben tener en cuenta las prioridades en sus programas nacionales de reforma al elaborar sus marcos estratégicos nacionales de referencia. Definió, asimismo, en las directrices integradas para el crecimiento y el empleo, las prioridades específicas que se refieren al conocimiento y la innovación, el potencial de las empresas, en particular de las PYME, y la política energética.

2.2. La contribución de la política de cohesión al crecimiento y al empleo

La política de cohesión contribuye ya a la Estrategia de Lisboa. Diversas evaluaciones independientes muestran que esta política ha tenido una repercusión macroeconómica sustancial, especialmente en las regiones menos desarrolladas, y efectos multiplicadores en la UE en su conjunto¹⁰. Al movilizar el potencial de crecimiento que existe en todas las regiones, la política de cohesión mejora el equilibrio geográfico del desarrollo económico y eleva la tasa de crecimiento potencial de la Unión en su conjunto. Para que la UE logre sus objetivos de Lisboa, todas las regiones –en especial aquellas con mayor potencial de productividad y empleo– tienen una función que desempeñar.

Por otra parte, la política de cohesión contribuye a reforzar la integración económica y política a través, por ejemplo, del desarrollo de redes de infraestructuras y el acceso a servicios de interés general, mejorando las cualificaciones de los ciudadanos de la Comunidad, favoreciendo la accesibilidad de las regiones remotas y promoviendo la cooperación.

En el futuro, la política de cohesión podrá seguir contribuyendo de manera significativa a las prioridades de Lisboa haciendo mayor hincapié en los siguientes aspectos:

- **Inversión en las zonas con alto potencial de crecimiento.** Se puede obtener una gran rentabilidad de la inversión en regiones que tienen potencial para ponerse rápidamente al nivel del resto de la UE, pero en las que los fondos nacionales tal vez no sean suficientes para aprovechar todas las oportunidades.
- **Inversión en los factores que impulsan el crecimiento y el empleo.** La política de cohesión se centra en inversiones en capital humano y físico decisivas para el potencial de crecimiento y empleo, como las infraestructuras físicas y de tecnologías de la información y las comunicaciones, la capacidad de investigación e innovación, la educación y la formación y la adaptabilidad de los trabajadores.
- **Apoyo a la aplicación de estrategias coherentes a medio o largo plazo.** La política de cohesión es la única que ofrece un marco estable de siete años de inversión.
- **Desarrollo de sinergias y complementariedades con otras políticas comunitarias.** La política de cohesión actúa como un potente impulsor para la ejecución de otras políticas comunitarias. Por ejemplo, el Fondo de Cohesión financia directamente los proyectos de la red transeuropea en los países beneficiarios, lo cual mejora sustancialmente su accesibilidad al resto de Europa; las políticas de cohesión apoyan decididamente el

¹⁰ Véase el Tercer informe sobre la cohesión, p. 149.

cumplimiento del acervo en materia de medio ambiente y los objetivos generales del desarrollo sostenible; apoyan también las políticas de investigación y desarrollo tecnológico y sus intereses, y, en particular, las infraestructuras de investigación y el desarrollo de los recursos humanos en la investigación, así como las políticas comunitarias de innovación y PYME.

- **Movilización de recursos adicionales.** Las actividades cofinanciadas por la política de cohesión garantizan un alto grado de adicionalidad para los fondos de la UE, gracias, en concreto, a que orientan los recursos de inversión hacia los ámbitos en los que el gasto puede tener mayor repercusión y valor añadido. Activan otros recursos nacionales, tanto públicos como privados, para su utilización en estrategias de desarrollo nacionales y regionales coherentes. Cada euro gastado en la UE por la política de cohesión genera más gasto, una media de 0,9 euros, en regiones menos desarrolladas (actual objetivo nº 1) y 3 euros en regiones en proceso de reconversión (actual objetivo nº 2).
- **Mejora de la gobernanza.** El singular sistema de ejecución de los programas de cohesión favorece la mejora de las capacidades institucionales de elaboración y ejecución de políticas; la difusión de una cultura de evaluación; los acuerdos de colaboración entre los sectores público y privado; la transparencia; la cooperación regional y transfronteriza; y el intercambio de las mejores prácticas. Contribuye también a mejorar la gobernanza a todos los niveles potenciando la responsabilidad y la asunción de la Estrategia de Lisboa a nivel subnacional y explotando las sinergias entre los distintos niveles de gobernanza.
- **Promoción de un enfoque integrado de la cohesión territorial.** La política de cohesión puede contribuir a crear comunidades sostenibles, garantizando el tratamiento de las cuestiones económicas, sociales y ambientales mediante estrategias integradas de renovación, regeneración y desarrollo en las zonas urbanas y rurales.
- **Acercamiento de la Agenda de Lisboa a los ciudadanos europeos.** La política de cohesión ha permitido que la agenda de la UE se haga más visible y comprensible para los ciudadanos. La coherencia entre las prioridades de Lisboa y la política de cohesión reforzará la legitimidad de la estrategia para el crecimiento y el empleo y asociará más estrechamente a los ciudadanos en la realización de sus objetivos.

La política de cohesión debe mantener un equilibrio en la consecución de los objetivos de crecimiento y empleo, y contribuir a un desarrollo económico, social, sostenible y equilibrado. En la siguiente sección se presentan los aspectos fundamentales del nuevo marco para la política de cohesión durante el periodo 2007-2013, teniendo en cuenta las diferentes maneras en que puede contribuir a la Agenda de Lisboa.

3. MARCO PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2007-2013

3.1. Concentración

En la presente sección se analiza el nuevo marco de la política de cohesión en relación con la necesidad de concentración temática y geográfica. Puesto que la concentración de recursos es también una cuestión de proceso, se analiza también la dimensión de la gobernanza.

El crecimiento de la producción económica se compone esencialmente de dos factores: crecimiento del empleo y de la productividad. Ambos están íntimamente relacionados y deben

ser impulsados simultáneamente a fin de lograr la máxima repercusión. Con objeto de promover, en el marco de los programas de desarrollo nacionales y regionales para 2007-2013, una senda de desarrollo sostenible y reforzar la competitividad en la economía basada en el conocimiento, es esencial centrar los recursos en infraestructuras básicas, capital humano, investigación e innovación, incluido el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones y su utilización estratégica. Hacen falta tanto activos materiales como inmateriales.

El conjunto de políticas que un Estado miembro o una región necesitan para lograr una combinación apropiada de inversiones que favorezca el crecimiento depende de sus características específicas, de la estructura de su actividad económica y de la naturaleza y magnitud de sus déficit estructurales, así como de los ámbitos en los que puede tener una ventaja comparativa. La combinación de políticas evoluciona inevitablemente con el paso del tiempo, y el tipo de políticas e instrumentos utilizados cambia en consecuencia. Cada Estado miembro y cada región deben encontrar la combinación de políticas adecuada para su propia senda de desarrollo, en función de sus condiciones económicas, sociales, ambientales, culturales e institucionales particulares.

No obstante, aunque la combinación puede variar según el contexto, la concentración en el nivel de los programas y proyectos estará garantizada mediante la incorporación únicamente de aquellos elementos que puedan contribuir al programa de crecimiento y empleo. Éste será el principio rector que la Comisión hará prevalecer en la negociación de los diferentes programas nacionales y regionales.

Asignación de los gastos vinculados a la Estrategia de Lisboa

Al acordar las perspectivas financieras para 2007-2013, los Estados miembros decidieron también que una parte de los recursos destinados a la siguiente generación de programas debía reservarse a las inversiones en ámbitos directamente relacionados con la agenda para el crecimiento y el empleo, incluida la lista específica de categorías de gastos asignados. Esta asignación de gastos se confirmó posteriormente en el proyecto de reglamento, que fija objetivos de asignación correspondientes al 60 % de los gastos para el objetivo de convergencia y al 75 % para el objetivo de competitividad regional y empleo, aplicados como medias durante todo el periodo de programación para todos los Estados miembros que formaban parte de la Unión antes del 1 de mayo de 2004. Si bien en los objetivos para cada Estado miembro se tendrá en cuenta la situación inicial a partir de los datos correspondientes a 2000-2006, se pretende que todos los Estados miembros en cuestión alcancen de media el objetivo de asignación durante dicho periodo. Aunque la asignación no afecta a los nuevos Estados miembros ni a los países en vías de adhesión, se les invita a que fijen objetivos e intensifiquen sus esfuerzos con relación a la situación inicial durante el periodo 2000-2006. Los objetivos de asignación se aplicarán con flexibilidad, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país, así como las prioridades definidas en los programas nacionales de reforma.

La oportunidad temporal es otro factor que se ha de tener en cuenta en relación con la política de cohesión en los Estados miembros, en la que las transferencias de la Unión asumen una dimensión macroeconómica. A corto plazo, estas transferencias pueden crear presiones inflacionistas en algunos sectores (por ejemplo, en el de la construcción) y afectar a la cuenta corriente (por ejemplo, como resultado de las importaciones de bienes de equipo), mientras que los presupuestos públicos nacionales tendrán que prever importes significativos para cofinanciar las transferencias de la UE. Por lo tanto, es importante que los Estados miembros

y las regiones organicen sus programas de inversión de tal manera que se eviten las congestiones en el lado de la oferta y se incremente la productividad, a fin de compensar las presiones de la demanda en la economía nominal.

Es preciso tener en cuenta también otras prioridades políticas comunitarias, en primer lugar debido a su potencial de contribuir al crecimiento y el empleo en el marco de los programas de la política de cohesión y, en segundo lugar, para promover sinergias con otras políticas de la UE sobre el terreno.

3.2. Convergencia

Para las regiones y los Estados miembros que pueden acogerse al apoyo de las políticas de cohesión en el marco del nuevo objetivo de convergencia, el objetivo clave será fomentar el potencial de crecimiento para mantener y lograr elevadas tasas de crecimiento. Este objetivo debe considerarse a la luz del aumento sin precedentes de la disparidades en la Unión ampliada y los esfuerzos a largo plazo que serán necesarios para reducirlas.

Por lo tanto, sus estrategias para 2007-2013 deberán centrarse en las inversiones y los servicios colectivos necesarios para incrementar la competitividad a largo plazo, la creación de empleo y el desarrollo sostenible. Será preciso crear, mejorar y ampliar infraestructuras y servicios básicos para abrir las economías regionales y locales, establecer un marco adecuado de apoyo a las empresas y aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado único. Además, son necesarios esfuerzos sustanciales para incrementar la inversión en capital humano; aumentar el acceso al empleo; fortalecer la inclusión social; e introducir y llevar a cabo reformas en los sistemas de educación y formación.

Junto con los esfuerzos dedicados a las infraestructuras básicas, es necesario actuar para modernizar y reestructurar la capacidad productiva de las regiones mediante la prestación de servicios a las empresas, en especial las PYME; la mejora del acceso a la financiación; la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico y la innovación; el desarrollo de los recursos humanos; y la promoción de la implantación, la difusión y la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

El fortalecimiento de las capacidades y el orden institucionales es fundamental para elaborar y poner en práctica políticas eficaces.

3.3. Competitividad regional y empleo

La necesidad de centrarse en un número limitado de prioridades clave y, en particular, en la investigación, la innovación, la accesibilidad y la creación de empleo, es imperiosa en el marco de este objetivo para garantizar el mejor aprovechamiento de unos recursos financieros limitados. La inversión en capital humano puede desempeñar un papel importante para facilitar la adaptación tras el cambio económico y la reestructuración.

La finalidad del nuevo objetivo de competitividad regional y empleo es **anticipar y promover el cambio económico** mejorando la competitividad y el atractivo de las regiones de la UE mediante inversiones en la economía del conocimiento, la iniciativa empresarial, la investigación, la cooperación universidad-empresa y la innovación; el acceso a las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, energía y sanidad; el medio ambiente y la prevención de riesgos; el apoyo a la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; el

refuerzo de la participación en el mercado de trabajo; y la promoción de la inclusión social y de comunidades sostenibles.

Es preciso tener en cuenta las distintas necesidades. Las **regiones industriales** presentan diferentes formas. Muchas se caracterizan por la presencia de grandes empresas fabriles, una elevada densidad de población y altas tasas de crecimiento económico, mientras que en otras se combinan una industria moderna, especialmente de PYME, y un sector de servicios en relativamente rápida expansión. Sin embargo, en ambos tipos de regiones pueden encontrarse focos de degradación urbana y pobreza profundamente arraigados, congestión, presión ambiental y problemas de salud, y la necesidad de responder a los desafíos de la globalización y de adaptarse a un cambio económico cada vez más rápido. En el otro extremo, muchas regiones industriales no han hecho sino empezar a adaptarse a los cambios y la decadencia de su base industrial no se ha compensado en medida suficiente con nuevas actividades.

Entretanto, en zonas caracterizadas por una **baja densidad de población** son las pequeñas empresas las que impulsan el desarrollo económico, pero los desafíos a los que se enfrentan son similares. La baja densidad de población hace que sea más difícil responder a ellos y, en consecuencia, la situación socioeconómica no ha cambiado a lo largo del último decenio.

La situación económica de las **zonas rurales** presenta una gran variedad. Algunas tienen buenas conexiones con centros urbanos y, aunque la agricultura sigue desempeñando un papel significativo, están experimentando una diversificación económica cada vez mayor y una expansión de actividades en el sector de los servicios, por ejemplo, el turismo. Otras zonas rurales más apartadas tienen que enfrentarse a la elevada dispersión y al envejecimiento de su población, unas infraestructuras técnicas y sociales deficientes, unos servicios inadecuados y unos vínculos débiles con el resto de la economía.

Tratar esta diversidad de problemas y ayudar a las regiones a reestructurar y generar nuevas actividades con arreglo a la Agenda renovada de Lisboa es la tarea de la nueva generación de programas de competitividad regional y empleo.

En los casos en los que el territorio en cuestión esté cubierto también por el Fondo de Cohesión, los Estados miembros procurarán garantizar en la medida de lo posible que las proyectos que reciben una ayuda contribuyan al programa de crecimiento y empleo.

3.4. Cooperación territorial europea

La finalidad del nuevo objetivo de cooperación es promover una **integración más fuerte** del territorio de la Unión en todas sus dimensiones. Al hacerlo, la política de cohesión apoya el **desarrollo equilibrado y sostenible** del territorio de la Unión al nivel de sus macrorregiones y reduce el «efecto barrera» mediante la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y el intercambio de las mejores prácticas.

Estas acciones se basan en estrategias de desarrollo compartidas de los territorios de que se trate (a escala nacional, regional y local) y en la integración en redes de las principales partes interesadas. Por eso, presentan un evidente valor añadido europeo que aumenta aún más en la Unión ampliada y más diversificada.

3.5. Gobernanza

El contexto en el que se inscribe la política de cohesión ha evolucionado en los últimos años como consecuencia de los nuevos retos impuestos por la globalización. Hoy en día, es evidente que, en una economía abierta y globalizada, la actuación en favor del crecimiento y del empleo debe apoyarse en estrategias de desarrollo regional, o incluso local. En efecto, en este nivel se gestan la mayoría de las redes empresariales, se establecen los vínculos con los centros de aprendizaje y tecnología y los conocimientos y la experiencia locales pueden movilizarse más fácilmente. Además, las autoridades y otras partes interesadas a nivel local y regional disponen de un abanico de competencias reglamentarias y presupuestarias para aplicar las políticas públicas que contribuyen a la realización de la estrategia en favor del crecimiento y el empleo.

En el contexto de las políticas de cohesión, la cuestión de la gobernanza tiene diferentes dimensiones.

La primera se refiere al conjunto de características de las organizaciones públicas relacionadas con **los resultados y el éxito de las políticas públicas**. Para los países y las regiones, en particular los que pueden beneficiarse del objetivo de convergencia, la calidad y la productividad del sector público son esenciales con miras a la adopción de reformas y para la buena gobernanza, especialmente en los ámbitos económico, del empleo, social, educativo, ambiental y judicial. No sólo ayudan a mejorar la ejecución de la política de cohesión de la UE, sino también a incrementar el rendimiento económico general.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la gobernanza allí donde se consideren más deficientes debe ser una prioridad clave en las regiones menos desarrolladas. La competitividad económica y el fortalecimiento de la sociedad civil no sólo dependen de la eficacia de las redes de infraestructuras, sino también de que la ley se cumpla de manera no discriminatoria, previsible y transparente; de la asignación y el ejercicio de derechos de propiedad —y, en concreto, de derechos de propiedad intelectual— comerciables; de que exista un régimen abierto de contratación pública; y una administración que reduzca al mínimo la carga administrativa de los operadores económicos.

Por lo tanto, al elaborar sus estrategias nacionales, los Estados miembros deben analizar sistemáticamente en qué medida una administración pública más eficiente, responsable y transparente puede contribuir a elevar los niveles de productividad. En consecuencia, los Fondos Estructurales deben apoyar el desarrollo de la capacidad de las administraciones públicas de ámbito nacional, regional y local, a fin de mejorar el marco administrativo de la actividad económica, la elaboración y la ejecución de políticas, incluida la mejora del proceso legislativo, la evaluación y el análisis de las repercusiones de las propuestas políticas y la revisión periódica de los mecanismos de ejecución.

La segunda dimensión se refiere a las medidas y acciones que son específicamente necesarias a fin de mejorar la capacidad de los Estados miembros para **gestionar y ejecutar la política de cohesión**. Una gestión saneada y eficiente de los Fondos exige en las administraciones centrales y regionales estructuras apropiadas, eficaces y transparentes capaces de desempeñar las tareas relacionadas con la ejecución de los Fondos, como la contratación pública, el control financiero, el seguimiento, la evaluación, y la prevención y la lucha contra el fraude y la corrupción. La capacidad de los titulares de los proyectos para elaborar y ejecutar proyectos de alta calidad influye también en la utilización eficaz de los Fondos. Cuando los recursos se utilizan de manera eficiente y transparente, su propia visibilidad anima a los empresarios

particulares y a los interlocutores sociales y crea el entorno propicio para que los primeros adopten sus propias decisiones de inversión. Por lo tanto, es preciso actuar también en este ámbito, y esta actuación debe ser apoyada con asistencia técnica.

Un factor conexo y muy importante que determina la eficacia de la política de cohesión es la calidad de la **colaboración** entre todas las partes interesadas y, en concreto, las de ámbito regional y local, en la preparación y la ejecución de los programas. Las estrategias diseñadas a nivel local y regional también deberán integrarse en los esfuerzos para promover el crecimiento y el empleo. El papel de las PYME, la necesidad de satisfacer la demanda de competencias a nivel local, la importancia de las agrupaciones y la necesidad de centros de innovación locales tienen tal relevancia que, en muchos casos, las estrategias deberán elaborarse desde la base, en los niveles regional y local. Por otra parte, esto se aplica no sólo a la agenda económica, sino también a una labor más amplia para hacer partícipes a los ciudadanos que, a través de la asociación y los acuerdos de gobernanza a varios niveles en virtud de los cuales se gestiona la política de cohesión, tienen ocasión de participar directamente en la estrategia de crecimiento y empleo de la Unión. Para definir una estrategia de cohesión que tenga en cuenta las prioridades de la Comisión en un contexto nacional y regional, así como su ejecución por medio del programa operativo, es imprescindible una colaboración firme entre la Comisión y las autoridades de los Estados miembros.

El desarrollo de proyectos innovadores basados en la colaboración, la promoción de la participación civil en la formulación y la ejecución de las políticas públicas, así como la mejora de la interacción entre las comunidades y dentro de ellas, pueden contribuir a la creación de capital humano y social, lo cual conduce a la sostenibilidad del empleo, el crecimiento, la competitividad y la cohesión social. En este contexto, es importante que las principales partes interesadas a escala nacional, regional y local aúnen esfuerzos en favor del programa de reformas para que los recursos **se centren verdaderamente** en las medidas de crecimiento y empleo, y creen las redes de colaboración necesarias para este fin. Las asociaciones, los pactos y las iniciativas basados en redes constituidas por las partes interesadas pertinentes, como los interlocutores sociales y las ONG, también tienen un papel importante que desempeñar en el ámbito del empleo y de la inclusividad del mercado de trabajo.

Se anima a las regiones a que elaboren estrategias regionales de desarrollo sostenible promoviendo el consenso en torno a los objetivos perseguidos mediante un diálogo periódico y sistemático con las principales partes interesadas. Estas asociaciones son necesarias para afrontar con éxito las cuestiones complejas y ocupan un lugar esencial en la elaboración y la aplicación de las estrategias de desarrollo. Se basan, además, en la consulta y participación de las partes interesadas, como son las autoridades competentes, los interlocutores económicos y sociales y los representantes de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Las asociaciones proporcionan la base para la movilización de los mejores conocimientos y experiencias locales, así como la apertura y la transparencia en la preparación y ejecución de los programas. Esto es especialmente importante para mejorar los conocimientos y la innovación y debería inspirarse en los métodos desarrollados en el pasado en relación con las estrategias regionales de innovación y los programas regionales de acción innovadora.

Asociaciones entre el sector público y el sector privado

La asociación entre el sector público y el sector privado puede ser un método apropiado para financiar inversiones cuando existe un margen significativo para la participación del sector

privado, especialmente en ámbitos en los que no es viable ni apropiado renunciar a la propiedad pública o al abastecimiento del mercado a través del sector público. Aparte del incentivo financiero que proporciona, la colaboración entre los sectores público y privado mejora también la calidad de la ejecución de los proyectos y su consiguiente gestión. Por lo tanto, se anima a los Estados miembros a que opten por estas asociaciones siempre que sea posible. Las ventajas principales de esos regímenes de asociación son:

- el sector público obtiene acceso a una serie de cualificaciones del sector privado que deberían capacitarlo para prestar un servicio más eficiente y rentable;
- el sector privado asume una serie de riesgos que, en el sistema de contratación pública tradicional, serían soportados por el sector público;
- se obtiene mayor eficiencia cuando hay un solo responsable de la elaboración, la construcción, la gestión y la financiación como parte de un conjunto integrado.

Al estudiar la conveniencia de emprender un proyecto específico, como la asociación entre los sectores público y privado, es importante comprobar que se cumplen determinadas condiciones, en particular el establecimiento de un marco jurídico apropiado, antes de subcontratar la prestación de bienes y servicios.

Los acuerdos de asociación entre los sectores público y privado dan sus mejores resultados cuando existe un compromiso político explícito de los gobiernos nacionales de promover la participación del sector privado en proyectos del sector público. Hacen falta marcos claros y específicos para estas asociaciones en diferentes ámbitos políticos; estos varían, por ejemplo, en función de la cantidad de costes que puede recuperarse mediante el cobro de tasas y la medida de los objetivos sociales. Existen diversas opciones políticas para que las asociaciones entre los sectores público y privado sean competitivas sin limitar innecesariamente la flexibilidad necesaria para concebir proyectos innovadores y, a menudo, complejos¹¹.

La UE apoyará estas asociaciones entre los sectores público y privado proporcionando financiación, a través del Fondo Estructural y del Fondo de Cohesión, cuando se trate de proyectos que cumplan todos los criterios necesarios. En el caso de proyectos de mayor envergadura, la Comisión animará a los Estados miembros a que evalúen su idoneidad para un régimen de asociación de este tipo. En el marco del mecanismo de asistencia técnica JASPERS, elaborado en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y con el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), se prevé la posibilidad de proporcionar orientaciones para el establecimiento de asociaciones de este tipo. El BEI y el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) podrían realizar una valiosa contribución al respecto.

4. DIRECTRICES PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2007-2013

A la vista de lo anterior y de la Estrategia renovada de Lisboa para el crecimiento y el empleo, los programas cofinanciados mediante la política de cohesión deben tratar de canalizar los recursos a las tres prioridades siguientes¹²:

¹¹ «Colaboración público-privada y Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones» - COM(2005) 569 final de 5.11.2005.

¹² Comunicación al Consejo Europeo de Primavera - «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo - Relanzamiento de la estrategia de Lisboa», COM(2005) 24 de 2.2.2005.

- mejorar el **atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades** mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando el medio ambiente;
- promover **la innovación, la iniciativa empresarial** y el crecimiento de **la economía del conocimiento** mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y a
- crear **más y mejores empleos** atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

En las secciones siguientes se examinan los aspectos más importantes de cada uno de estos ámbitos generales y se proponen directrices específicas para cada epígrafe. Como es lógico, no todas estas directrices más detalladas serán pertinentes para todas las regiones. La combinación más adecuada de inversiones depende en última instancia del análisis de los puntos débiles y fuertes de cada Estado miembro y cada región y de las circunstancias específicas nacionales y regionales. **Las directrices representan más bien un marco único que se pide a los Estados miembros y las regiones que utilicen cuando elaboren sus programas nacionales y regionales, en particular con miras a evaluar su contribución a los objetivos de cohesión, crecimiento y empleo de la Unión.** Las directrices son una condición necesaria, pero no la única, para lograr el nivel adecuado de concentración en las prioridades clave para cada Estado miembro y cada región de conformidad con la Agenda renovada de Lisboa. Cuando se tenga en cuenta esta Agenda en los nuevos programas, será necesario prestar atención a los siguientes principios:

En primer lugar, de acuerdo con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, la política de cohesión debe centrarse más en el **conocimiento, la investigación y la innovación, así como en el capital humano**. En consecuencia, el apoyo financiero global destinado a estas áreas de acción debe aumentar significativamente conforme a las nuevas disposiciones en materia de asignación de fondos. Además, los Estados miembros deben inspirarse en las buenas prácticas en los casos en que esta actuación haya arrojado resultados visiblemente positivos de crecimiento y empleo.

En segundo lugar, los Estados miembros y las regiones deben perseguir el objetivo del **desarrollo sostenible** y estimular las sinergias entre la dimensión económica, social y medioambiental. La Estrategia renovada de Lisboa en favor del crecimiento y el empleo y los programas nacionales de reforma destacan el papel del medio ambiente en el crecimiento, la competitividad y el empleo. La protección medioambiental debe tenerse en cuenta en la elaboración de los programas y los proyectos a fin de fomentar el desarrollo sostenible.

En tercer lugar, los Estados miembros y las regiones deben perseguir también el objetivo de la **igualdad entre hombres y mujeres** en todas las fases de la preparación y la ejecución de los programas y proyectos. Esto puede hacerse mediante acciones específicas para promover la igualdad o luchar contra la discriminación, así como teniendo cuidadosamente en cuenta el modo en que otros proyectos y la gestión de los fondos pueden afectar a mujeres y hombres.

En cuarto lugar, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para evitar toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual durante las distintas fases de ejecución de los Fondos. En particular, la accesibilidad para las personas discapacitadas es uno de los criterios que deben cumplirse

en la definición de las operaciones cofinanciadas por los Fondos y que deben tenerse en cuenta en las distintas fases de ejecución.

4.1. DIRECTRIZ: Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar

Una de las condiciones previas para el crecimiento y el empleo es garantizar que las empresas dispongan de las infraestructuras necesarias (por ejemplo, de transportes, medio ambiente y energía). Una infraestructura moderna es un factor importante para el rendimiento de muchas empresas, lo cual afecta al atractivo económico y social de las regiones. La inversión en infraestructuras en las regiones más rezagadas, especialmente en los nuevos Estados miembros, fomentará el crecimiento y reforzará así la convergencia con el resto de la Unión y mejorará la calidad de vida. Los recursos no deben proceder únicamente de subvenciones, sino también, siempre que sea posible, del sector privado y de préstamos concedidos, por ejemplo, por el BEI. Para el próximo periodo, las autoridades responsables de los programas en los Estados miembros tendrán la oportunidad de hacer mayor uso de los conocimientos técnicos del BEI a fin de preparar proyectos idóneos para obtener financiación europea en el marco de la iniciativa JASPERS.

JASPERS: una nueva asociación de asistencia técnica

JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions* -ayuda conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas) es una nueva asociación de asistencia técnica entre la Comisión, el BEI y el BERD. Esta iniciativa está a disposición de los Estados miembros como ayuda en la preparación de proyectos de gran envergadura candidatos a recibir ayudas del Fondo de Cohesión y del FEDER, y se inspira en la amplia experiencia adquirida por el BEI y el BERD en la elaboración de proyectos de esta magnitud y en otras áreas importantes, como el desarrollo de asociaciones público-privadas. Los esfuerzos combinados de las tres instituciones tienen por objeto apoyar una aplicación acertada de la política de cohesión durante el periodo de programación 2007-2013 aumentando considerablemente los recursos disponibles para la elaboración de proyectos. La asistencia técnica se facilitará desde las primeras fases del ciclo de desarrollo de los proyectos. JASPERS proporcionará una ayuda completa en todas las etapas del ciclo de un proyecto, desde la identificación inicial de un proyecto hasta la presentación de proyectos sobre los que la Comisión deberá decidir.

4.1.1. Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte

La existencia de infraestructuras de transporte eficientes, flexibles, seguras y «limpias» puede considerarse una condición previa necesaria para el desarrollo económico, ya que impulsa la productividad y, de este modo, las perspectivas de desarrollo de las regiones afectadas, al facilitar la circulación de personas y mercancías. Las redes de transporte impulsan las oportunidades comerciales, al mismo tiempo que aumentan la eficiencia. Además, el desarrollo de las infraestructuras de transporte a escala europea (en especial las partes pertinentes de los treinta proyectos prioritarios para las redes transeuropeas de transporte), prestando especial atención a los proyectos transfronterizos, es esencial para lograr una mayor integración de los mercados nacionales, especialmente en el contexto de una Unión ampliada.

Las inversiones en infraestructuras deben adaptarse a las necesidades específicas y al nivel de desarrollo económico de las regiones y los países afectados. Estas necesidades suelen ser más acuciantes en las regiones del objetivo de convergencia y en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión. Es característico de las inversiones en infraestructuras (al igual que de otras)

que, por encima de determinado nivel de financiación, presenten tasas decrecientes de rentabilidad. La rentabilidad económica de estas inversiones es elevada cuando las infraestructuras son escasas y las redes básicas son incompletas, pero es probable que disminuya cuando se alcance determinado nivel.

Deben, por lo tanto, tenerse en cuenta el nivel de desarrollo económico regional y la existencia de grandes dotaciones infraestructurales. En las regiones y los países menos desarrollados, las conexiones internacionales e interregionales pueden ofrecer una elevada rentabilidad a largo plazo en forma de aumento de la competitividad empresarial, además de facilitar la movilidad de la mano de obra. Por otra parte, en las regiones con una base económica dispersa y de reducidas dimensiones y con un modelo de asentamiento basado en municipios pequeños, puede ser más apropiada la construcción de una infraestructura regional de transportes. En las regiones con redes viarias inadecuadas, se debe ofrecer también financiación para construir enlaces viarios de vital importancia para la economía. Es preciso hacer frente también a los retos de la movilidad y la accesibilidad en las zonas urbanas apoyando sistemas de gestión integrados y soluciones de transporte ecológico.

A fin de maximizar los beneficios de las inversiones en transportes, la asistencia de los Fondos debe basarse en una serie de principios.

En primer lugar, deben utilizarse criterios objetivos para determinar el nivel y la naturaleza de las inversiones en infraestructuras que deban llevarse a cabo. Por ejemplo, los índices potenciales de rentabilidad deben medirse por el nivel de desarrollo económico y el tipo de actividades económicas de las regiones de las que se trate, la densidad y la calidad de las infraestructuras o el grado de congestión. Para determinar los índices de rentabilidad social, se deben tener también en cuenta las consecuencias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructuras previstos.

En segundo lugar, el principio de sostenibilidad ambiental debe respetarse en la mayor medida posible, de conformidad con el Libro Blanco¹³. Deben proseguirse los esfuerzos para encontrar soluciones más respetuosas con el medio ambiente. No obstante, es necesario también optimizar el rendimiento medioambiental y general de cada medio de transporte, sobre todo en lo que respecta a la utilización de las infraestructuras de los distintos medios y entre medios diferentes¹⁴.

En tercer lugar, en las regiones del objetivo de convergencia y en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión se ha de prestar especial atención a la modernización de la red ferroviaria seleccionando cuidadosamente los tramos prioritarios, garantizando su interoperabilidad en el marco del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS, en sus siglas en inglés).

En cuarto lugar, las inversiones en infraestructuras de transportes deben complementarse con una gestión adecuada del tráfico, prestando especial atención a la seguridad, de acuerdo con las normas nacionales y comunitarias. Las estrategias nacionales o regionales deben tener en cuenta la necesidad de lograr una distribución modal equilibrada (y limpia) que atienda tanto a los objetivos económicos como a los ambientales. Deben incluir, por ejemplo, sistemas de transporte inteligentes, plataformas multimodales y, en particular, las tecnologías utilizadas

¹³ «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», COM(2001) 370.

¹⁴ «Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent» (Una Europa en movimiento: movilidad sostenible para el continente europeo) – COM(2006) 314 de 22.6.2006.

para el ERTMS, antes mencionado, y para el programa de investigación ATM «Cielo Único Europeo» (SESAR - para un sistema más uniforme de gestión del tráfico aéreo en Europa).

De acuerdo con los principios anteriores, las directrices para la acción son las siguientes:

- Los Estados miembros y las regiones que pueden beneficiarse del objetivo de convergencia¹⁵ o del Fondo de Cohesión deben dar prioridad a aquellos de los treinta proyectos de interés europeo que estén ubicados en su territorio. En este grupo de proyectos, merecen especial atención los enlaces transfronterizos. Los Estados miembros deben recurrir a los coordinadores para acortar el tiempo que transcurre entre la designación de la planificación de la red y la construcción física. Otros proyectos de RTE y enlaces estratégicos de transporte deberán ser apoyados cuando ello esté muy justificado por su contribución al crecimiento y la competitividad.
- La inversión complementaria en **conexiones secundarias** será también importante en el contexto de una estrategia regional integrada de transportes y comunicaciones que abarque zonas rurales y urbanas, para garantizar que las regiones se beneficien de las oportunidades que generan las redes principales.
- El apoyo a la **infraestructura ferroviaria** debe estar destinado a incrementar el acceso. Las tasas de las vías férreas deben facilitar el acceso a los operadores independientes. Asimismo, deben promover la creación de una red interoperable en toda la UE. La conformidad y las aplicaciones de la interoperabilidad y la instalación del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) a bordo de los trenes y en las vías férreas deben formar parte de todos los proyectos financiados.
- Fomentar las **redes de transporte** sostenibles desde un punto de vista medioambiental, en particular en las zonas urbanas. Esto incluye servicios de transporte público (incluidas infraestructuras de estacionamiento disuasorio), planes de movilidad, carreteras de circunvalación, aumento de la seguridad en los cruces y tráfico alternativo (carriles para bicicletas, vías para peatones, etc.). Incluye también medidas para garantizar la accesibilidad a los servicios comunes de transporte público para determinados grupos (como las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad) y proporcionar redes de distribución de combustibles alternativos para vehículos. Las vías de navegación interior también pueden contribuir a la sostenibilidad de las redes.
- A fin de garantizar la máxima eficiencia de las infraestructuras de transporte para promover el desarrollo regional, se ha de prestar atención a mejorar la **conectividad** de los territorios sin litoral, insulares o ultraperiféricos a la red transeuropea (RTE). En este aspecto, debe promoverse el desarrollo de enlaces secundarios, haciendo hincapié en la intermodalidad y en el transporte sostenible. En particular, los puertos y los aeropuertos deben estar conectados con el interior.
- Se ha de prestar más atención al desarrollo de las «**autopistas del mar**» y al transporte marítimo de corta distancia como alternativa viable al transporte de larga distancia por carretera y ferrocarril.

¹⁵ DO L 167 de 30.4.2004, p. 1.

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se debe distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos, y se ha de tener en cuenta que el Fondo de Cohesión desempeña el papel principal de apoyo a las redes transeuropeas de transporte.

Por su parte, los Fondos Estructurales deben centrarse generalmente en el desarrollo de las infraestructuras vinculadas con medidas para fomentar el crecimiento económico (como el desarrollo del turismo, mejoras para potenciar el atractivo de las zonas industriales, etc.). Por lo que respecta a la infraestructura viaria, las inversiones deben ajustarse también al objetivo general de la seguridad de las carreteras.

La cofinanciación por parte del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales debe ser complementaria de las subvenciones con cargo al presupuesto para las redes transeuropeas a fin de evitar la duplicación de las ayudas comunitarias. Los Estados miembros deberán determinar por adelantado el instrumento más idóneo para los proyectos planeados. La financiación de las políticas de cohesión puede combinarse con la parte de garantía crediticia de los instrumentos relacionados con las RTE.

4.1.2. Reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento

Las inversiones ambientales pueden contribuir a la economía de tres maneras: pueden garantizar la sostenibilidad a largo plazo del crecimiento económico, reducen los costes ambientales externos de la economía (por ejemplo, costes sanitarios, costes de limpieza o reparación de daños) y fomentan la innovación y la creación de empleo. Los futuros programas de cohesión deberán tratar de fortalecer las potenciales sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento. En este contexto, deben tener gran prioridad la prestación de servicios ambientales, como el suministro de agua potable, las infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad, la descontaminación de tierras para prepararlas para nuevas actividades económicas y la protección contra determinados riesgos ambientales.

A fin de maximizar los beneficios económicos y reducir al mínimo los costes, se debe dar prioridad a la lucha contra la contaminación ambiental en sus fuentes. En el sector de la gestión de residuos esto implica centrarse en la prevención de residuos, el reciclaje y la biodegradación de residuos, que son más rentables y generan más empleo.

Las estrategias de desarrollo deben basarse en una evaluación previa de las necesidades y las cuestiones específicas que afrontan las regiones y, si es posible, utilizar para ello los indicadores apropiados. Se debe promover la internalización de los costes ambientales externos, mediante el apoyo a la creación y el desarrollo de instrumentos de mercado (véanse, por ejemplo, los instrumentos propuestos en el Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales). En este contexto, cabe señalar la iniciativa «Vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad» (GMES, en sus siglas en inglés) que, a partir de 2008, proporcionará información actualizada a escala europea sobre la utilización y explotación del suelo y las propiedades de los océanos, así como mapas de incidentes en caso de catástrofe o accidente.

De acuerdo con lo anterior, las directrices recomendadas para la acción son las siguientes:

- Abordar las necesidades significativas de inversión en **infraestructuras**, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, sobre todo en los nuevos Estados miembros, a

fin de cumplir la legislación ambiental en materia de recursos hídricos, residuos, atmósfera y naturaleza y protección de las especies.

- Garantizar que **existan condiciones atractivas para las empresas y su personal más cualificado**. Esto puede lograrse promoviendo una ordenación territorial que reduzca la expansión de las zonas edificadas y rehabilitando el entorno físico, incluido el desarrollo del patrimonio natural y cultural. Las inversiones en este ámbito deben estar claramente vinculadas al desarrollo de empresas innovadoras y generadoras de empleo en los lugares de que se trate.
- Promover, además de las inversiones en energías y transportes sostenibles previstas en otros contextos, inversiones que contribuyan al cumplimiento de los **compromisos de Kioto** asumidos por la UE.
- Adoptar medidas de **prevención de los riesgos** mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales, la orientación de la investigación hacia objetivos más específicos y una mejor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como políticas más innovadoras de administración pública, por ejemplo, de vigilancia preventiva.

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se deberá distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos.

4.1.3. *Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa*

Una prioridad conexas es la de reducir la tradicional dependencia energética mediante mejoras en la eficiencia energética y las energías renovables. Las inversiones en estos ámbitos contribuyen a la seguridad del suministro energético para el crecimiento a largo plazo, al mismo tiempo que actúan como fuente de innovación, proporcionan oportunidades de exportación y son rentables, especialmente cuando los precios de la energía siguen siendo elevados.

Es preciso también invertir en fuentes de energía tradicionales para garantizar la seguridad del suministro. En particular, los Fondos deben centrarse –cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado y cuando esta intervención no sea contraria a la liberalización del mercado– en la finalización de las interconexiones, haciendo especial hincapié en las redes transeuropeas, la mejora de las redes de electricidad y la terminación y la mejora de las redes de transmisión y distribución de gas, sin olvidar, en su caso, a las regiones insulares y ultraperiféricas.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- Apoyar proyectos encaminados a mejorar la **eficiencia energética**, por ejemplo en los edificios, y difundir modelos de desarrollo de baja intensidad energética.
- Apoyar el desarrollo y la utilización de **tecnologías renovables y alternativas** (eólica, solar, biomasa), también para calefacción y refrigeración, en las que la UE puede tener una posición ventajosa que fortalezca su posición competitiva; estas inversiones contribuyen también al objetivo de Lisboa de garantizar que, para 2010, el 21 % de la electricidad se genere a partir de fuentes renovables.

– Centrar la inversión en fuentes de energía tradicionales para desarrollar las **redes** cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado. Estas inversiones se refieren principalmente a las regiones del objetivo de convergencia.

4.2. DIRECTRIZ: Mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento

Los objetivos de crecimiento y creación de empleo de la Unión exigirán un cambio estructural de la economía hacia actividades basadas en el conocimiento. Esto exige actuar en varios frentes: abordar los bajos niveles de investigación y desarrollo tecnológico (IDT), especialmente en el sector privado; promover la innovación mediante productos, procesos y servicios nuevos o mejorados, que puedan soportar la competencia internacional; aumentar la capacidad regional para generar y absorber nuevas tecnologías (en particular, TIC); y prestar más apoyo a la asunción de riesgos.

El gasto en IDT como porcentaje del PIB ha aumentado, pero sólo marginalmente y, con un 1,9 % del PIB, sigue muy por debajo del objetivo de Lisboa del 3 %¹⁶. Se calcula que un aumento del porcentaje de gasto en IDT del 1,9 % al 3 % del PIB (para alcanzar el objetivo de Lisboa en 2010) tendrá como resultado un aumento del 1,7 % en el nivel de PIB para 2010¹⁷. Mientras que la escasez de inversión de las empresas en IDT sigue siendo significativa, hay indicios de que la inversión pública en este ámbito también se está viendo amenazada. La diferencia en términos de IDT e innovación en el interior de los países y entre ellos, especialmente por lo que respecta al gasto de las empresas en IDT, es mucho mayor que la diferencia de renta. A pesar de la combinación de iniciativas nacionales y comunitarias emprendidas, es necesario actuar más para que la oferta de IDT de las instituciones públicas y privadas satisfaga las necesidades de las empresas. La brecha de la innovación en Europa se está ampliando: el Cuadro europeo de indicadores de la innovación muestra que Europa va a la zaga de Estados Unidos en nueve de once indicadores de innovación¹⁸. También dentro de Europa, la brecha de innovación persiste, ya que con demasiada frecuencia la Unión no transforma el desarrollo tecnológico en productos y procesos comerciales. La política de cohesión puede contribuir a tratar los principales problemas que subyacen bajo el mal rendimiento de Europa en innovación, como la ineficiencia de los sistemas de innovación, la insuficiencia de dinamismo empresarial o la lentitud con que las empresas adoptan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En este contexto, es necesario mejorar las capacidades nacionales y regionales de IDT, apoyar la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones y difundir la tecnología y los conocimientos a través de los mecanismos apropiados de transferencia tecnológica e intercambio de conocimientos. La «previsión» regional y otros métodos de planificación estratégica regional podrían fomentar una mejor utilización del potencial de IDT existente, incluido un diálogo periódico y sistemático con las principales partes interesadas. También es importante mejorar la capacidad de absorción de IDT de las empresas, especialmente las PYME, para promover la creación y la explotación de un mayor acervo de investigación de alta calidad en Europa; incrementar la inversión privada y pública en IDT e innovación; y fomentar las asociaciones de IDT en las diferentes regiones de la Unión. Por ejemplo, las plataformas tecnológicas europeas ofrecen la posibilidad de adaptar

¹⁶ «Intervenir en investigación: un plan de acción para Europa» - COM(2003) 226 de 30.4.2003.

¹⁷ «*The economic costs of non-Lisbon*» - SEC(2005) 385 de 15.3.2005.

¹⁸ SEC(2004) 1475.

mejor los programas de investigación a las necesidades de las empresas, mientras que la política de cohesión puede contribuir significativamente a apoyar la implementación de sus programas estratégicos de investigación en las regiones menos desarrolladas.

Aunque las subvenciones directas siguen siendo importantes, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, es necesario centrarse en la prestación de servicios empresariales y tecnológicos colectivos a grupos de empresas, para ayudarles a mejorar su actividad de innovación. Las subvenciones directas a empresas específicas deben estar destinadas a mejorar su capacidad de IDT y de innovación, y no a una reducción temporal de sus costes de producción que genere elevados efectos de peso muerto. Esto es especialmente importante en los sectores tradicionales, sobre todo los expuestos a la competencia mundial que necesitan un esfuerzo adicional para seguir siendo competitivos, así como en las PYME, que normalmente constituyen la mayor fuente de empleo a nivel regional. Lo más importante es que estas políticas deben adaptarse a las condiciones particulares de cada región, y, en concreto, a las necesidades de las PYME. Las estrategias nacionales y regionales deben basarse en un análisis exhaustivo de las oportunidades de inversión en IDT.

El conocimiento y la innovación ocupan una posición esencial en la labor de la Unión para promover un crecimiento más rápido y más puestos de trabajo. Se proponen en la Unión dos programas marco relacionados: el Séptimo Programa marco de IDT y el Programa marco de competitividad e innovación. La sinergia entre la política de cohesión y estos instrumentos es imprescindible para que las políticas de investigación y de cohesión se refuercen mutuamente a nivel regional mientras que las estrategias de desarrollo nacional y regional deben mostrar el modo de lograr este objetivo. La política de cohesión puede ayudar a todas las regiones a acumular capacidad de investigación y de innovación, y contribuir así a su participación efectiva en el Espacio Europeo de la Investigación y en las actividades de investigación e innovación de la Unión en general. En particular, tienen dos funciones importantes: la primera es ayudar a las regiones a aplicar estrategias de innovación y planes de acción regionales que puedan tener una repercusión significativa en la competitividad, tanto a nivel regional como en la Unión en su conjunto; y la segunda es contribuir a elevar la capacidad de investigación e innovación de la región hasta un nivel que le permita participar en proyectos transnacionales de investigación.

Por lo tanto, las estrategias regionales deben centrarse en invertir en IDT, innovación e iniciativa empresarial; garantizar que estas inversiones respondan a las necesidades de desarrollo económico de la región y que existe la capacidad de transformarlas en productos comerciales, procesos y servicios innovadores; mejorar la transferencia de tecnologías y el intercambio de conocimientos; promover el desarrollo, la difusión y la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las empresas, y velar por que las empresas dispuestas a invertir en productos y servicios de alto valor añadido tengan acceso a la financiación. Dichas estrategias deberían prever medidas específicas de prospección a fin de aumentar la capacidad de las intervenciones políticas y las organizaciones intermediarias y estimular la innovación entre los agentes locales y regionales, especialmente las PYME.

4.2.1. Aumentar y orientar mejor las inversiones en IDT

La competitividad de las empresas europeas depende de manera crucial de su capacidad para incorporar con la mayor rapidez posible nuevos conocimientos al mercado. Esta capacidad se ve reforzada por el apoyo público a la actividad de IDT, que puede justificarse cuando se detectan fallos del mercado y por el carácter público de determinadas inversiones en IDT. Además, las cuestiones relacionadas con la propiedad de los resultados de la investigación y

la necesidad de conseguir masa crítica en determinados sectores de investigación justifican el apoyo público a las actividades de IDT.

Al poner en práctica las políticas regionales debe tenerse en cuenta la naturaleza específica de la investigación y el desarrollo tecnológico. En particular, las actividades de IDT exigen una estrecha interacción entre los agentes para fomentar la formación de polos de excelencia necesarios para alcanzar una masa crítica. La proximidad geográfica, a través de las agrupaciones de PYME y los polos de innovación en torno a instituciones públicas de investigación, debe desempeñar un papel clave. Por lo tanto, las actividades de IDT deben necesariamente estar concentradas en el espacio, mientras se promueve la capacidad de absorción de las zonas con poca intensidad de IDT.

En las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, la investigación y el desarrollo tecnológico deben desarrollarse en torno a los polos de excelencia existentes y evitar una excesiva dispersión espacial de los recursos. También en este caso, las plataformas tecnológicas europeas pueden contribuir a orientar las inversiones en ámbitos prioritarios de investigación. Asimismo, las inversiones deben complementar las prioridades europeas establecidas en el Séptimo Programa marco y apoyar los objetivos de la Agenda renovada de Lisboa. Se debe dar prioridad al desarrollo de productos, servicios y cualificaciones nuevos y comercializables.

Las acciones de IDT deben ser coherentes con las políticas de IDT de la UE y con las necesidades de las regiones de que se trate. Por lo que respecta al método, deben basarse en un buen planteamiento analítico, como la previsión, y en el uso de indicadores, como las patentes; la asignación de recursos humanos para la investigación y el desarrollo tecnológico, la ubicación de las instituciones de investigación privadas y públicas; y la existencia de agrupaciones de empresas innovadoras.

Las directrices para la acción en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico son las siguientes:

- Fortalecer la cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones públicas de investigación y enseñanza superior, entre otras cosas, apoyando la creación de **agrupaciones** de excelencia regionales y transregionales.
- Apoyar las **actividades de IDT en las PYME** y la transferencia tecnológica (facilitando a las PYME el acceso a los servicios de IDT de las instituciones de investigación públicas).
- Apoyar las **iniciativas transfronterizas y transnacionales** regionales destinadas a fortalecer la colaboración en materia de investigación y a crear capacidad en las áreas prioritarias de la política de investigación de la UE.
- Fortalecer la **creación de capacidad en I+D**, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, las infraestructuras de investigación y el capital humano en ámbitos con un potencial de crecimiento significativo.

En las regiones subvencionables con arreglo al objetivo de convergencia, los programas pueden contribuir a desarrollar las infraestructuras de IDT y de educación (en concreto, redes regionales de datos de alta velocidad entre los centros de investigación y dentro de ellos), el equipo y el instrumental tanto en las instituciones de investigación públicas como en las empresas, siempre que estas inversiones estén directamente vinculadas a los objetivos de

desarrollo económico regional. Esto puede incluir infraestructuras de investigación cuyos estudios de viabilidad se hayan financiado con cargo a programas marco anteriores. El apoyo a las prioridades del Séptimo Programa marco debe tratar de desarrollar todo el potencial de los centros de excelencia emergentes y ya existentes e intensificar la inversión en capital humano, concretamente mediante la formación nacional de investigadores y la creación de las condiciones necesarias para atraer a los investigadores formados en el extranjero.

4.2.2. *Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial*

La innovación es el resultado de procesos complejos e interactivos y, en particular, de la capacidad de las empresas para conectar con los conocimientos complementarios de otros agentes del mercado, organizaciones e instituciones.

Las inversiones en innovación representan una prioridad general de la política de cohesión tanto en los programas de los objetivos de convergencia como en los de competitividad regional y empleo. Su cofinanciación debe ser la prioridad principal en las regiones contempladas por este último objetivo, donde los limitados recursos financieros deben concentrarse para alcanzar una masa crítica y generar un efecto dinamizador.

El principal objetivo debe ser promover un clima empresarial que propicie la producción, la difusión y la utilización de nuevos conocimientos por las empresas. Para crear sistemas eficientes de innovación regional, es preciso que los agentes económicos, sociales y políticos entren en contacto con la vanguardia de las prácticas tecnológicas y empresariales a nivel mundial, más allá de los ámbitos nacional o local. En este aspecto, debe promoverse también la cooperación con los centros de enlace para la innovación y los centros europeos de información financiados por el Programa marco de innovación y competitividad, especialmente en el ámbito de las tecnologías transnacionales y la difusión de información.

Las empresas incipientes, en especial las vinculadas a la investigación y el desarrollo tecnológico, deben ser apoyadas con miras al desarrollo de asociaciones con instituciones de investigación a más largo plazo y de claro carácter comercial. Las políticas de cohesión deben procurar compensar los fallos del mercado que dificulten la innovación y la iniciativa empresarial. Las acciones deben tratar de utilizar los polos de actividad existentes para aprovechar el potencial regional de IDT y promover la integración en redes y la cooperación tecnológica en las regiones y entre ellas.

Las autoridades públicas deben asegurarse de que las instituciones de investigación, el sector privado y el sector público desarrollen plenamente las posibles sinergias entre ellos.

Por lo que respecta al método, las estrategias de desarrollo económico podrían mejorarse con la recopilación de datos sobre las actividades innovadoras existentes en las regiones de que se trate, por ejemplo, sobre la tramitación de patentes en el sector privado o sobre las características, el alcance y el potencial de desarrollo de las agrupaciones existentes de actividades innovadoras, incluidas las integradas por instituciones de investigación tanto privadas como públicas. En este aspecto pueden ser también útiles las encuestas comunitarias de innovación y el Cuadro europeo de indicadores de innovación.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- Hacer que la oferta regional de innovación y educación en IDT sea más eficiente y accesible para las empresas, en particular las PYME, por ejemplo estableciendo **polos de**

excelencia, reuniendo a PYME de alta tecnología en torno a instituciones de investigación y tecnología, o elaborando y creando **agrupaciones** regionales en torno a grandes empresas.

- Prestar **servicios de apoyo empresarial** para que las empresas, y en particular las PYME, puedan incrementar su competitividad e internacionalizarse, en particular aprovechando las oportunidades que genera el mercado interior. Los servicios empresariales deben dar prioridad a la explotación de las sinergias (por ejemplo, transferencia tecnológica, parques científicos, centros de comunicación basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones, viveros empresariales y servicios conexos, cooperación con las agrupaciones, etc.) y prestar un apoyo más tradicional en los ámbitos de dirección, marketing, asistencia técnica, contratación y otros servicios profesionales y comerciales.
- Aprovechar plenamente la capacidad europea en materia de **innovaciones ecológicas**. Deben promoverse las innovaciones ecológicas, así como la mejora de las prácticas de las PYME mediante la introducción de sistemas de gestión ambiental. Invertir ahora en esta área situará a las empresas de la UE en una posición fuerte en un futuro próximo, cuando otras regiones aprecien la necesidad de estas tecnologías. Este ámbito está claramente relacionado con el Programa marco de innovación y competitividad.
- Promover la **iniciativa empresarial**, facilitar la creación y el **desarrollo de nuevas empresas**, y promover las empresas creadas por escisión de instituciones o sociedades de investigación utilizando diversas técnicas (por ejemplo, sensibilización; creación de prototipos; tutoría y prestación de asistencia administrativa y tecnológica a empresarios en ciernes).

Es importante asegurarse de que las empresas, y, en concreto, las PYME, puedan utilizar comercialmente los resultados de la investigación.

Los servicios empresariales deben ser prestados preferentemente por el sector privado o por organizaciones mixtas de los sectores público y privado. Los servicios deben ser de primera clase, de fácil utilización y acceso, y deben responder a las necesidades de las PYME. La calidad de los servicios debe estar definida y supervisada y debe haber coherencia entre sus prestadores, por ejemplo, mediante asociaciones entre los sectores público y privado o ventanillas únicas.

Los procedimientos administrativos son con frecuencia demasiado complejos. La información y la asistencia inicial deben ofrecerse desde una red de ventanillas únicas, que podrían constituir el plano de contacto entre el sector público y el solicitante de la subvención; este procedimiento debe incluir las diversas acciones cofinanciadas por las políticas de cohesión. Estos prestadores deben tener competencias para todo el conjunto de ayudas públicas —con independencia de las responsabilidades nacionales o regionales— y su funcionamiento debe responder a unos objetivos de eficiencia supervisados periódicamente.

Cuando las circunstancias sean apropiadas, se deberá ofrecer a determinadas categorías de empresas (por ejemplo, empresas incipientes o recientemente transferidas) o de empresarios (por ejemplo, jóvenes, mujeres, trabajadores de edad avanzada o pertenecientes a comunidades étnicas minoritarias) una ayuda adaptada a sus necesidades. En los centros de enseñanza debe fomentarse también la educación en iniciativa empresarial.

4.2.3. *Promover la sociedad de la información para todos*

La difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en toda la economía de la Unión representa un dinamizador de primera importancia para mejorar los niveles de productividad y la competitividad de las regiones. Asimismo, fomenta la reorganización de los métodos de producción y el surgimiento de nuevos servicios empresariales y privados. La prestación eficiente y eficaz de servicios públicos —en particular, servicios electrónicos de administración y sanidad— presenta un potencial significativo para el crecimiento económico y para hacer posibles nuevos servicios. La difusión de tecnologías puede contribuir al desarrollo regional favoreciendo la creación y el crecimiento de polos de excelencia en actividades relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y promoviendo la conectividad y la integración en redes entre las empresas y las PYME en particular. Deben adoptarse medidas para fomentar el desarrollo de productos y servicios que faciliten y estimulen la inversión privada en las tecnologías de la información y las comunicaciones y que, al mismo tiempo, garanticen la competencia en este sector.

Por lo tanto, las medidas políticas deben centrarse en la conectividad, incluida la mejora de los servicios de apoyo a la innovación dirigidos a las PYME con el objetivo particular de impulsar la transferencia de tecnologías entre las instituciones de investigación y las empresas. Las políticas de cohesión deben servir también para desarrollar las cualificaciones necesarias para la economía del conocimiento y para elaborar contenidos a través de la prestación de aplicaciones y servicios (como la administración, la empresa, el aprendizaje y la sanidad electrónicos) que ofrecen alternativas interesantes a otros modelos, a menudo más caros, de prestación de servicios. Esta actividad es especialmente importante para las zonas alejadas y escasamente pobladas, así como para las regiones ultraperiféricas, las islas o las zonas con desventajas naturales. Es obvio que la utilización y el desarrollo de productos y servicios basados en los contenidos únicamente podrán funcionar si se dispone de una infraestructura adecuada y capaz de soportar servicios de banda ancha. Por lo tanto, es importante que haya en toda la Unión una infraestructura apropiada de comunicación de banda ancha a un coste asequible.

Como norma general, la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones debe tener en cuenta la rapidez del desarrollo tecnológico, el respeto de los principios de neutralidad tecnológica y el carácter público del acceso. El cumplimiento de las normas de competencia y la observancia del marco normativo que regula las comunicaciones electrónicas son esenciales.

Las acciones deberán basarse en indicadores de contexto relacionados con la estructura económica existente (por ejemplo, la especialización industrial, el nivel de desarrollo económico, la calidad de la conectividad a las TIC y las sinergias potenciales entre los polos regionales de actividad económica). Al determinar las necesidades regionales deben tenerse en cuenta las iniciativas existentes en la Unión en favor de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»¹⁹.

Puesto que las tecnologías de la información y las comunicaciones son transversales a todos los sectores de la economía y de la sociedad, es imperativo que los Estados miembros y las regiones desarrollen estrategias de sociedad de la información compatibles, que garanticen la

¹⁹ COM(2005) 229.

coherencia y la integración entre los sectores, equilibrando las medidas de oferta y demanda con arreglo a los requisitos locales, la participación de las partes interesadas y un fuerte apoyo político del sector público.

Las directrices para la acción son las siguientes:

- Garantizar la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las empresas y los hogares y promover su desarrollo mediante el apoyo equilibrado a la oferta y la demanda de **productos de tecnologías de la información y las comunicaciones y de servicios públicos y privados**, así como mediante el aumento de la inversión en capital humano. Estas acciones deben incrementar la productividad y promover una economía digital abierta y competitiva y una sociedad inclusiva (por ejemplo, mejorando el acceso para las personas con discapacidad o de edad avanzada), e impulsar así el crecimiento y el empleo.
- Garantizar la **disponibilidad de infraestructuras de tecnologías de la información y las comunicaciones** cuando el mercado no las proporcione a un coste asequible y a un nivel suficiente para apoyar los servicios requeridos, especialmente en las zonas alejadas y rurales y en los nuevos Estados miembros.

4.2.4. *Mejorar el acceso a la financiación*

Otro elemento clave para promover el conocimiento y la innovación es el acceso a la financiación. Para promover el crecimiento y la creación de empleo, es preciso que a los empresarios y las empresas vuelva a resultarles más rentable invertir en el desarrollo y la producción de bienes y servicios que centrar sus esfuerzos, por ejemplo, en actividades de captación de rentas.

En este contexto, el acceso a la financiación es con frecuencia difícil, lo cual crea un obstáculo para el crecimiento y la creación de empleo. Es importante mejorar el acceso al capital tanto para las actividades de IDT como para las empresas incipientes. Deben desarrollarse mercados de capital-riesgo relacionados con las actividades de innovación junto con un marco reglamentario mejorado que facilite la actividad empresarial.

Estos programas podrían llevarse a cabo en el marco de la iniciativa JEREMIE en estrecha cooperación con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para desarrollar recursos financieros en ámbitos en los que la iniciativa empresarial tropieza con fallos del mercado debido a los elevados riesgos asociados con las actividades de IDT. Se ha de tener en cuenta también la repercusión del apoyo público a la creación de empresas, a fin de evitar el desplazamiento de la inversión privada y medidas perjudiciales para la competencia. La coordinación entre los fondos también debe mejorarse.

El capital de inversión, el capital-riesgo y los fondos rotatorios para empresas incipientes innovadoras deben desempeñar una función esencial como motor de la iniciativa empresarial, la innovación y la creación de empleo; las instituciones públicas no son siempre las mejor situadas para asumir riesgos. Debe darse prioridad a crear proveedores especializados de capital-riesgo y garantías bancarias, o ampliar este tipo de prestación, en los casos en que el mercado sea deficiente. Serán seguramente más eficaces si proporcionan un paquete de ayuda integrado, empezando por la formación previa a la creación o la expansión de las empresas.

De acuerdo con estos principios, las directrices para la acción son las siguientes:

- Apoyar **instrumentos que no sean subvenciones**, como préstamos, garantías para deudas subordinadas, instrumentos convertibles (deuda intermedia) y capital-riesgo (por ejemplo, capital inicial y capital-riesgo). Las subvenciones deben utilizarse para construir y mantener infraestructuras que faciliten el acceso a la financiación (por ejemplo, oficinas de transferencia de tecnologías, viveros empresariales, redes de inversores providenciales (*business angels*) o programas de predisposición a la inversión). Pueden apoyarse también los mecanismos de garantía y de garantía mutua, en particular para facilitar el acceso de las PYME al microcrédito. El BEI y el FEI pueden hacer una valiosa aportación al respecto.
- Desarrollar un enfoque integrado que apoye simultáneamente la innovación, su transferencia a nuevas actividades comerciales y la disponibilidad de capital-riesgo.
- Establecer contactos directos con **grupos específicos**, como los empresarios jóvenes, las mujeres empresarias o grupos de personas en situación desfavorecida.

Es especialmente importante cooperar estrechamente con el FEI, habida cuenta de la experiencia que ha acumulado a lo largo de varios años, para dar a las PYME el apoyo necesario y desarrollar al mismo tiempo el mercado europeo de capital-riesgo. Una posibilidad de cooperación sería, por ejemplo, la participación en la iniciativa JEREMIE.

JEREMIE: Mejorar el acceso a la financiación

Con el fin de mejorar el acceso a la financiación para el desarrollo empresarial, se ha establecido una nueva iniciativa en asociación con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI). La iniciativa, denominada Recursos europeos conjuntos para las microempresas y las medianas empresas (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, «JEREMIE»), se puso en marcha en 2006 con una evaluación de las disparidades en la prestación de servicios de ingeniería financiera en los Estados miembros y las regiones (como fondos de capital riesgo, préstamos y garantías).

Esto permitirá preparar el terreno para una segunda fase en la que el FEI o una institución financiera similar apoyará a las autoridades responsables de los programas de cohesión con objeto de paliar las disparidades identificadas. El apoyo se traducirá en una gestión especializada de los recursos reservados en el marco del programa para desarrollar el acceso a la financiación, así como en la atracción y la acreditación de intermediarios financieros que concederían préstamos para el desarrollo empresarial. Se prevé que las subvenciones concedidas en el marco del programa darán lugar a más capital en préstamos de las instituciones financieras internacionales y del sector financiero, en general. No obstante, para que la iniciativa JEREMIE tenga éxito, es necesario contar con el apoyo y la colaboración plena de las autoridades de los Estados miembros y las regiones.

4.3. DIRECTRIZ: Más y mejores puestos de trabajo

Con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo hizo suyo un conjunto único de directrices que reunía las directrices generales para las políticas económicas y las directrices de la Estrategia europea de empleo²⁰, integrando de este modo las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo en favor del crecimiento y el empleo. De

²⁰ DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

acuerdo con el Reglamento relativo a los Fondos²¹, en el ámbito del empleo y los recursos humanos, las prioridades de las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión son las de la Estrategia europea de empleo²² completadas por las recomendaciones de la UE en materia de empleo, que establecen prioridades para cada país.

El impulso hacia el pleno empleo y el aumento de la productividad dependen de una gran variedad de acciones, incluidas las comentadas anteriormente. La inversión en infraestructuras, el desarrollo empresarial y la investigación mejoran las oportunidades de empleo a corto plazo, como resultado de los efectos directos, y a largo plazo, como resultado de su efecto positivo en la competitividad. A fin de maximizar el efecto de estas inversiones en el empleo y la creación de puestos de trabajo permanentes de elevada calidad, es preciso seguir desarrollando y mejorando el capital humano.

Por lo que respecta al desarrollo del capital humano, en las directrices para las políticas de empleo se destacan tres prioridades de actuación para las políticas de los Estados miembros:

- atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social;
- mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales;
- incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.

Además de estas prioridades, también se debe prestar atención a las inversiones para mejorar la eficiencia de la administración pública, así como a la educación y a las infraestructuras sanitarias.

La política de cohesión debe centrarse en atender a los desafíos específicos de la estrategia europea de empleo en cada Estado miembro, apoyando acciones en el marco de los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo y teniendo en cuenta el ámbito de actividades definido en el marco legislativo. El conjunto de acciones subvencionables y de recursos financieros es mayor para el primer objetivo. En cuanto al segundo, los recursos de la UE deberán centrarse mucho más en lograr una repercusión significativa.

Los programas de empleo y de desarrollo de los recursos humanos deben tener en cuenta los problemas y las prioridades específicos de cada país, como se subraya en las recomendaciones sobre el empleo. Los programas administrados a nivel nacional o regional deben tratar eficazmente las disparidades territoriales y adaptarse a las necesidades en diferentes áreas.

Por último, uno de los aspectos más visibles del valor añadido europeo de los Fondos Estructurales en el periodo 2000-2006 fue la ayuda proporcionada a los Estados miembros y las regiones para el intercambio de experiencias y la creación de redes en favor de la innovación. A este respecto, es preciso explotar la experiencia adquirida a través de la iniciativa comunitaria EQUAL mediante la integración de los principios sobre los que se asienta, a saber, la innovación, la transnacionalidad, la asociación y la integración de la igualdad entre hombres y mujeres.

²¹ Artículo [2] del Reglamento (CE) nº [...] del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999, DO L de ../../....., p.

²² COM(2005) 141 de 12.4.2005.

4.3.1. *Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social*

Ampliar la base de la actividad económica, elevar los niveles de empleo y reducir el desempleo son factores vitales para que el crecimiento económico sea sostenible, para promover sociedades inclusivas socialmente y combatir la pobreza. El aumento de la participación en el empleo es tanto más necesario habida cuenta de la disminución prevista de la población en edad de trabajar. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- Garantizar mercados de trabajo inclusivos, potenciar el atractivo del trabajo y hacer que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y las personas inactivas.
- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

La actuación debe basarse en la determinación previa de las necesidades mediante, por ejemplo, el empleo de indicadores nacionales o regionales pertinentes, como las tasas de desempleo y de ocupación, las tasas de desempleo de larga duración, las tasas de población con riesgo de pobreza y el nivel de renta. Debe prestarse una atención especial en el ámbito local, en el que se corre el riesgo de que disparidades graves pasen inadvertidas en las estadísticas regionales.

La presencia de instituciones del mercado laboral eficientes y eficaces, especialmente servicios de empleo capaces de responder a los desafíos de la rápida reestructuración económica y social y del envejecimiento demográfico, es esencial para apoyar la prestación de servicios a los solicitantes de empleo, los desempleados y las personas desfavorecidas, y es una acción que puede recibir ayuda de los Fondos Estructurales. Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas activas del mercado laboral y en la prestación de servicios personalizados para promover la movilidad profesional y geográfica y adecuar la oferta y la demanda de mano de obra, especialmente a nivel local. Deben ayudar a prever las escaseces y las congestiones del mercado de trabajo, así como las necesidades profesionales y de cualificaciones. Ello tendría también el resultado de beneficiar una gestión positiva de la migración económica. La facilidad de acceso a los servicios ofrecidos y su transparencia son cruciales. La red EURES (red europea de servicios de empleo) es fundamental para incrementar la movilidad profesional y geográfica, tanto a nivel europeo como nacional²³.

Una prioridad importante debe ser reforzar las medidas activas y preventivas del mercado de trabajo para superar los obstáculos que dificultan la incorporación o la permanencia en él y promover la movilidad de los solicitantes de empleo, los desempleados y los inactivos, los trabajadores de más edad y los expuestos a quedar desempleados. La actuación debe centrarse

²³ Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE (Estados miembros de la UE más Noruega, Islandia y Liechtenstein) y otras organizaciones asociadas.

en la prestación de servicios personalizados, tales como la ayuda en la búsqueda de empleo, la colocación y la formación a fin de adaptar las cualificaciones de los solicitantes de empleo y de los empleados a las necesidades de los mercados de trabajo locales. El potencial de empleo por cuenta propia y de creación de empresas, las cualificaciones en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y la alfabetización digital deben tenerse plenamente en cuenta. Se debe prestar especial atención a lo siguiente:

- Aplicación del Pacto Europeo para la Juventud, facilitando el acceso de los jóvenes al empleo y la transición de la educación al trabajo, mediante medidas de orientación profesional, ayuda para terminar la educación y acceso a una formación y un aprendizaje adecuados.
- Aplicación del Pacto Europeo para la igualdad entre hombres y mujeres mediante la integración de esta cuestión en todas las políticas y las acciones específicas para incrementar la participación de la mujer en el empleo, reducir la segregación en el empleo y combatir las diferencias de retribución por razón de género y la construcción de estereotipos de género, y promover entornos de trabajo más compatibles con la vida familiar, así como la conciliación de la vida profesional y privada. Es crucial facilitar el acceso a la asistencia infantil y a los servicios de cuidados para personas dependientes, junto con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y medidas, la sensibilización y el diálogo entre las partes interesadas.
- Actuación específica para fortalecer el acceso de los emigrantes al mercado laboral y facilitar su integración social, mediante la formación y convalidación de las competencias adquiridas en el extranjero, una orientación personalizada, formación lingüística, un apoyo adecuado a la iniciativa empresarial y la sensibilización de los empleadores y los trabajadores migrantes respecto a sus derechos y obligaciones, y el refuerzo del cumplimiento de las normas contra la discriminación.

Otra prioridad importante debe ser velar por que los mercados laborales sean inclusivos con las personas en situación de desventaja o expuestas al riesgo de exclusión social, como los alumnos que abandonan la escolaridad antes de tiempo, los desempleados de larga duración, las minorías y las personas con discapacidad. Esto exige un conjunto aún más amplio de medidas de apoyo para construir sendas de integración y combatir la discriminación. El objetivo debe ser:

- Mejorar la empleabilidad de estas personas mediante el aumento de su participación en la educación y la formación profesional, una rehabilitación y unos incentivos y acuerdos laborales apropiados, así como el apoyo social y los servicios asistenciales necesarios, entre otras cosas mediante el desarrollo de la economía social.
- Luchar contra la discriminación y promover la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo mediante campañas de formación y sensibilización en las que deberían participar plenamente las comunidades locales y las empresas.

4.3.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad del mercado laboral

Ante las presiones crecientes que resultan de la globalización, incluidas las repentinas e inesperadas conmociones comerciales, y la incesante introducción de nuevas tecnologías, Europa debe incrementar su capacidad de prever, desencadenar y absorber el cambio

económico y social. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios favorables al empleo.

El eje central deben ser las acciones para promover la inversión en recursos humanos por parte de las empresas, especialmente las PYME, y los trabajadores mediante estrategias y regímenes de formación continua que doten a los empleados, en especial a los poco cualificados y los de más edad, de las cualificaciones necesarias para adaptarse a la economía del conocimiento y prolongar su vida laboral. Se debe prestar atención en particular a lo siguiente:

- El desarrollo de estrategias y sistemas de formación continua, incluidos mecanismos como los fondos regionales y sectoriales, con objeto de aumentar la inversión de las empresas y la participación de los trabajadores en la formación.
- La puesta en práctica de estas estrategias mediante la contribución a la financiación de planes y actividades de formación. Debe darse prioridad a las PYME, entre otras cosas, facilitando su acceso a fuentes externas de competencia, ingeniería financiera (por ejemplo, el instrumento JEREMIE) y soluciones de formación, haciendo especial hincapié en las cualificaciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y con las competencias de gestión. Debe prestarse también una atención especial al aumento de la participación de los trabajadores poco cualificados y de más edad en las actividades de formación y reciclaje profesional.

Es particularmente importante mejorar la previsión y hacer una gestión positiva de la reestructuración económica, especialmente como resultado de los cambios ligados a la apertura del comercio. Se ha de considerar la creación de sistemas de seguimiento en los que participen los interlocutores sociales, las empresas y las comunidades locales, para examinar los cambios socioeconómicos a nivel nacional, regional y local, y evaluar las futuras tendencias de la economía y del mercado de trabajo. Debe darse apoyo a los programas que tienen por objeto modernizar los mercados de trabajo y anticipar cambios graduales en la Unión en sectores como la agricultura, los productos textiles y los automóviles, junto con medidas activas para reforzar el bienestar económico de las regiones. Se deberá recurrir también a servicios específicos de empleo, formación y apoyo para los trabajadores en situaciones de reestructuración empresarial y sectorial, como planes de respuesta rápida en casos de despido colectivo.

Se ha de atender también al desarrollo y la difusión de conocimientos sobre modalidades innovadoras y adaptables de organización del trabajo que aprovechen las nuevas tecnologías, como el teletrabajo, la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo, el aumento de la productividad y el fomento de una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar. Estas iniciativas pueden incluir también la sensibilización con respecto a la responsabilidad social de las empresas y los derechos laborales, el respeto del código del trabajo, la reducción de la economía sumergida y la transformación del trabajo no declarado en empleo regular.

Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel importante en la creación de mecanismos que garanticen la flexibilidad del mercado de trabajo. Por consiguiente, los Estados miembros deben alentar la participación de los interlocutores sociales en las actividades realizadas en el marco de esta prioridad. Además, al amparo del objetivo de convergencia, se asignará una parte apropiada de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) al refuerzo de las capacidades, que incluirá formación, creación de redes, fortalecimiento del diálogo social y actividades realizadas conjuntamente por los interlocutores sociales.

4.3.3. *Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones*

Europa necesita invertir más en capital humano. El número de personas que no se incorporan al mercado de trabajo o no permanecen en él por falta de cualificaciones o debido a la inadecuación de sus cualificaciones es demasiado alto. Para mejorar el acceso al empleo para todas las edades y elevar los niveles de productividad y calidad del trabajo es necesario aumentar la inversión en capital humano y elaborar y aplicar estrategias nacionales eficaces de formación continua para beneficio de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Las reformas de la formación en el mercado de trabajo para atraer a más personas al empleo y aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas deben complementarse con reformas de los sistemas de educación y formación. En periodos de programación anteriores, los Fondos Estructurales han invertido sustancialmente en los sistemas de educación y formación. En el próximo periodo de programación, la inversión en capital humano deberá reforzarse en torno a los objetivos de Lisboa, de acuerdo con las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Deben abordarse las siguientes prioridades generales:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano, incluido el desarrollo de incentivos y mecanismos apropiados de distribución de costes para las empresas, los organismos públicos y los particulares.
- Apoyar estrategias coherentes y globales de formación continua, prestando especial atención a las necesidades en materia de cualificaciones de la economía basada en el conocimiento, incluido el apoyo al establecimiento de asociaciones de educación y formación entre las regiones y las ciudades para facilitar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Se debe prestar especial atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos.
- Apoyar la elaboración y la introducción de reformas en los sistemas de educación y formación utilizando, cuando proceda, referencias y principios europeos comunes, principalmente para aumentar la importancia de la educación y la formación en el mercado de trabajo.

- Fortalecer los vínculos entre las universidades, los centros tecnológicos y de investigación y las empresas, en particular mediante actividades de integración en redes y acciones conjuntas.

En el marco del objetivo de convergencia, muchos Estados miembros y regiones se enfrentan a importantes desafíos en materia de educación y de formación. Se deben utilizar también recursos financieros para la ejecución de reformas, que deben ocuparse de las siguientes prioridades específicas:

- asegurar una oferta adecuada de educación y formación atractiva, accesible y de alta calidad a todos los niveles, que incluya la mejora de las competencias y las cualificaciones de los ciudadanos, la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles y nuevas opciones desde la enseñanza primaria y preescolar, la disminución significativa del abandono prematuro del sistema escolar, tasas más elevadas de terminación del ciclo secundario superior y un mejor acceso a la enseñanza preescolar y primaria;
- apoyar la modernización de la educación superior y el desarrollo del potencial humano en investigación e innovación, mediante estudios de posgrado, formación continua de los investigadores y atracción de un mayor número de jóvenes hacia los estudios científicos y técnicos;
- promover la calidad y el atractivo de la educación y la formación profesionales, incluidos el aprendizaje y la educación empresarial;
- garantizar, cuando sea pertinente, una mayor movilidad a nivel regional, nacional o transnacional, y promover marcos y sistemas de apoyo a la transparencia y al reconocimiento de las cualificaciones y la convalidación de la educación no formal e informal;
- invertir en infraestructuras de educación y formación, y, en concreto, en las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre que dichas inversiones sean necesarias para la aplicación de las reformas o puedan contribuir significativamente a aumentar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.

4.3.4. *Capacidad administrativa*

En los periodos de programación anteriores, los Fondos, mediante la prestación de asistencia técnica, reforzaron la capacidad de gestión de los Estados miembros y de los organismos de la administración para aplicar la normativa. Lo mismo sucederá en el periodo de 2007 a 2013.

Más allá de la gestión de los Fondos, una capacidad administrativa eficaz por parte de las administraciones y los servicios públicos, es decir, una buena administración, es un requisito fundamental para el crecimiento económico y el empleo. Por lo tanto, de acuerdo con la Estrategia revisada de Lisboa, que propugna una mejora de la legislación, de la elaboración y la ejecución de políticas a fin de crear las condiciones para el crecimiento económico y la creación de empleo, los Fondos apoyarán la inversión en el capital humano de los servicios administrativos y públicos a todos los niveles territoriales.

Para los países y regiones «de cohesión», incluidos en el objetivo de convergencia, el aumento de la productividad y la calidad del trabajo en el sector público —especialmente en las áreas de la economía, el empleo, la política social, la educación, la sanidad, el medio

ambiente y la administración de justicia— es esencial para llevar a cabo y agilizar las reformas, aumentar la productividad y el crecimiento en la economía en su conjunto y promover la cohesión social y territorial y el desarrollo sostenible. Los Fondos Estructurales pueden desempeñar un papel importante de apoyo a la eficacia de la elaboración y la ejecución de las políticas, proceso que incluye a todas las partes interesadas pertinentes en un amplio conjunto de ámbitos.

Así pues, en el marco del objetivo de convergencia, se pide a los países y regiones «de cohesión» que fortalezcan las administraciones y los servicios públicos a escala nacional, regional y local. Las acciones en este ámbito deberán tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de concentración, se pide a los Estados miembros que realicen un análisis exhaustivo para determinar los ámbitos políticos en los que la capacidad administrativa requiere más apoyo. La inversión debe centrarse en los ámbitos políticos en los que hay mayores obstáculos al desarrollo socioeconómico y en los elementos clave de las reformas administrativas.

Los Estados miembros deben asegurarse de que se atienda adecuadamente a la necesidad de aumentar la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas y de modernizar los servicios públicos. En particular, deben considerar la adopción de medidas encaminadas a:

- **Apoyar la buena elaboración de políticas y programas**, así como su seguimiento y evaluación y la valoración de sus repercusiones, mediante estudios, estadísticas, exámenes periciales y previsiones, apoyo a la coordinación interdepartamental y diálogo entre los órganos públicos y privados pertinentes.
- **Fomentar el aumento de la capacidad** en la ejecución de las políticas y los programas, en concreto por lo que respecta a la impermeabilización contra el delito y las medidas para hacer que se cumpla la legislación, especialmente mediante la descripción de las necesidades de formación, revisión del desarrollo de la carrera profesional, evaluación, procedimientos de auditoría social, aplicación de principios de gobierno abierto, formación del personal y, en concreto, de los directivos, y prestación de apoyo específico a servicios, inspecciones y agentes socioeconómicos clave.

4.3.5. *Ayudar a mantener una población activa sana*

A la vista de la estructura demográfica de la UE, el envejecimiento de la población y la probabilidad de reducción de la población activa, es esencial que la Unión tome medidas para incrementar el número de años de vida laboral saludable de los miembros de su población activa. La inversión en promoción de la salud y prevención de la enfermedad ayudará a mantener la participación activa en la sociedad del mayor número posible de trabajadores y, en consecuencia, se mantendrá su contribución económica y se reducirán los niveles de dependencia. Esto tiene un efecto directo en la productividad y la competitividad.

Existen diferencias importantes entre las regiones europeas por lo que respecta a la situación sanitaria y al acceso a la asistencia sanitaria. Por lo tanto, es importante que la política de cohesión contribuya a los servicios de asistencia sanitaria, y ayuden así a incrementar el número de años de vida laboral saludable, fundamentalmente en los Estados miembros y regiones menos prósperas. La mejora de los programas comunitarios de salud y de las medidas preventivas desempeñará una función importante en la reducción de las desigualdades sanitarias. Una buena asistencia sanitaria redundará en una mayor participación

en el mercado de trabajo, una vida laboral más larga, una mayor productividad y la disminución de los costes médicos y sociales.

Es importante que las políticas de cohesión, especialmente en las regiones más rezagadas, contribuyan a la mejora de los servicios de atención prolongada e inviertan en la mejora de la infraestructura sanitaria, sobre todo allí donde su ausencia o su desarrollo insuficiente representen un obstáculo importante para el desarrollo económico. Los Estados miembros deben atender a la necesidad de incrementar la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria mediante la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones, conocimientos e innovación. Las directrices para la acción en este ámbito son las siguientes:

- **Prevenir los riesgos para la salud** a fin de aumentar los niveles de productividad mediante campañas de información sanitaria y la transferencia de conocimientos y tecnologías, y velar por que los servicios de salud tengan las cualificaciones, los productos y el equipo necesarios para prevenir los riesgos y reducir al mínimo los daños potenciales.
- **Subsanar las insuficiencias de la infraestructura sanitaria** y promover una prestación eficiente de servicios cuando el desarrollo económico de las regiones y los Estados miembros menos prósperos se vea afectado. Esta acción deberá basarse en un análisis riguroso del nivel óptimo de prestación de servicios y de la tecnología apropiada, con opciones como la telemedicina y el posible ahorro de costes gracias a los servicios electrónicos de salud.

5. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Una de las características determinantes de las políticas de cohesión —a diferencia de las políticas sectoriales— es su capacidad para adaptarse a las necesidades y características particulares derivadas de problemas y oportunidades específicos vinculados a la situación geográfica. En la política de cohesión, el aspecto geográfico reviste una especial importancia. Por consiguiente, cuando elaboren sus programas y concentren sus recursos en las prioridades, los Estados miembros y las regiones deberán prestar especial atención a estas circunstancias geográficas como elemento transversal u horizontal.

La dimensión territorial contribuirá a desarrollar comunidades sostenibles y a evitar un desarrollo regional desequilibrado que obstaculice el potencial de crecimiento global. Este enfoque exige también que se aborden los problemas y las oportunidades propios de las zonas rurales y urbanas, así como los de territorios particulares, como las zonas transfronterizas y transnacionales o las regiones que sufren otras desventajas debido a su insularidad, su lejanía (como las regiones ultraperiféricas o árticas), su escasa densidad demográfica o su carácter montañoso. Los problemas demográficos y medioambientales que afectan a las zonas costeras también deben abordarse. La aplicación con éxito de las medidas en favor de la cohesión territorial exige mecanismos de ejecución que contribuyan a garantizar un trato equitativo de todos los territorios sobre la base de sus capacidades individuales como factor de competitividad. Por lo tanto, la buena gobernanza es importante para abordar adecuadamente la dimensión territorial.

De hecho, en la próxima generación de programas, la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo. En concreto, esto significa

que debe darse un nuevo significado a la cohesión territorial que tenga que ver con la historia, la cultura o la situación institucional de cada Estado miembro.

El desarrollo de asociaciones de gran calidad es también esencial para reunir a los agentes de todos los niveles: regional, nacional, urbano, rural y local. El éxito de la cohesión territorial depende, por consiguiente, de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos.

El nuevo marco legislativo ofrece a los Estados miembros la posibilidad de delegar en las ciudades la gestión de los fondos destinados a cuestiones urbanas dentro de los nuevos programas. A fin de beneficiarse plenamente de las asociaciones, es preciso que las ciudades participen durante todo el proceso, incluso en la responsabilidad de concebir y aplicar la parte del programa que les ha sido delegada.

El nuevo marco legislativo prevé asimismo una ayuda especial para las regiones ultraperiféricas a fin de compensar los costes elevados derivados de la distancia a la que se encuentran. Un reto particular en este sentido consistirá en procurar que esta ayuda contribuya a la realización de la estrategia del programa en su conjunto, es decir, generar un crecimiento sostenible y crear empleo.

5.1. La contribución de las ciudades al crecimiento y el empleo

Como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre la política de cohesión y las ciudades, más del 60 % de la población de la Unión Europea vive en aglomeraciones urbanas de más de 50 000 habitantes²⁴. Las ciudades y las áreas metropolitanas en general albergan la mayor parte de los empleos, empresas y centros de enseñanza superior y son esenciales para lograr la cohesión social. Las ciudades y las áreas metropolitanas europeas atraen a trabajadores altamente cualificados creando a menudo un círculo virtuoso que estimula la innovación y los negocios, lo que refuerza su atractivo para los nuevos talentos.

En las ciudades y las áreas metropolitanas no sólo se concentran las oportunidades sino también los desafíos. Por lo tanto, deben tenerse en cuenta los problemas específicos de estas zonas, como son el desempleo y la exclusión social (incluido el problema de los «trabajadores pobres»), el alto nivel de delincuencia en aumento, una congestión cada vez mayor y la existencia de bolsas de pobreza dentro de las ciudades.

Los programas dirigidos a las zonas urbanas pueden adoptar formas diferentes. En primer lugar, algunas acciones están destinadas a promover las ciudades como motores de desarrollo regional. Estas acciones deben procurar una mejora de la competitividad, por ejemplo mediante el establecimiento de agrupaciones. Entre las acciones que se benefician de ayudas cabe señalar las destinadas a promover **la iniciativa empresarial, la innovación y el desarrollo de servicios**, incluidos los servicios a los productores. La capacidad de atraer y retener a trabajadores altamente cualificados (con medidas relacionadas con la accesibilidad, la oferta de servicios culturales, etc.) es también importante.

En segundo lugar, existen acciones encaminadas a fomentar la cohesión interna dentro de las aglomeraciones urbanas cuyo objetivo es mejorar la situación de los barrios en crisis. Esto no

²⁴ Comunicación al Consejo y al Parlamento «*Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*» (La política de cohesión y las ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones) COM(2006) [...] de 12.7.2006.

sólo beneficia a los propios barrios, sino que contribuye a reducir la tendencia a la expansión descontrolada de las zonas suburbanas como resultado de la búsqueda de una mejor calidad de vida.

En este contexto, las medidas para rehabilitar el **entorno físico**, reurbanizar solares abandonados, en particular en antiguas zonas industriales, y conservar y desarrollar el patrimonio histórico y cultural revisten no poca importancia por sus consecuencias para el desarrollo del turismo y para crear ciudades más atractivas en las que la gente quiera vivir. La rehabilitación de los espacios públicos existentes y los polígonos industriales pueden contribuir de manera significativa a evitar la expansión urbana descontrolada y propiciar las condiciones necesarias para un desarrollo económico sostenible. En general, con una mejor planificación, concepción y mantenimiento de los espacios públicos, las ciudades pueden combatir la delincuencia y contribuir a que las calles, los parques y los espacios al aire libre sean seguros y se perciban como tales. En las zonas urbanas, los aspectos medioambientales, económicos y sociales están estrechamente interrelacionados. Un medio urbano de gran calidad contribuye a la consecución de la prioridad definida en la Estrategia renovada de Lisboa de hacer de Europa un lugar más atractivo en el que trabajar e invertir²⁵.

En tercer lugar, algunas acciones tienen por objeto promover un **desarrollo policéntrico y equilibrado** mediante la expansión de la red urbana en el ámbito nacional y comunitario, que incluya conexiones entre las ciudades económicamente más fuertes y las demás zonas urbanas, incluidas las ciudades de pequeño o mediano tamaño. Esto requiere opciones estratégicas para identificar y reforzar los polos de crecimiento y, lo que no es menos importante, establecer redes que los conecten desde un punto de vista físico (infraestructuras, tecnologías de la información, etc.) y humano (acciones en favor de la cooperación, etc.). Puesto que estos polos sirven a territorios más extensos, por ejemplo, las zonas rurales más próximas, contribuyen al desarrollo sostenible y equilibrado de cada Estado miembro y de la Comunidad en su conjunto. De manera similar, las zonas rurales ofrecen servicios a la sociedad en general, por ejemplo, posibilidades de actividades recreativas y paisajes de gran valor. Por lo tanto, se debe hacer también hincapié en la interconexión entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

La experiencia ha puesto de manifiesto que existen una serie de principios fundamentales en las acciones realizadas en el ámbito urbano. En primer lugar, los interlocutores clave en las ciudades y los organismos locales pueden desempeñar un papel importante en pos de estos objetivos. Como ya se ha mencionado anteriormente, los Estados miembros pueden delegar en las ciudades la responsabilidad del desarrollo urbano. Esto es particularmente importante cuando se impone la proximidad, por ejemplo, para responder a los desafíos de carácter fundamentalmente local, como la exclusión social y la falta de acceso a los servicios esenciales.

En segundo lugar, la preparación de un **plan de desarrollo urbano sostenible** a medio o largo plazo es por lo general una condición previa necesaria para el éxito, ya que garantiza la coherencia de las inversiones y su calidad ambiental, además de favorecer el compromiso y la participación del sector privado en la rehabilitación de los espacios urbanos. En general, es necesario un planteamiento multidisciplinar o integrado. Por lo que se refiere a las medidas limitadas a áreas específicas, por ejemplo con objeto de favorecer la inclusión social, las medidas destinadas a mejorar la calidad de vida (medio ambiente y vivienda) o el nivel de los

²⁵ Estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM(2005) 718 final.

servicios prestados a los ciudadanos deben combinarse con medidas para fomentar el desarrollo de nuevas actividades y la creación de empleo con el fin de asegurar a largo plazo el futuro de las zonas en cuestión. La nueva iniciativa JESSICA tiene por objeto promover y facilitar el desarrollo de productos de ingeniería financiera en apoyo de los proyectos incluidos en los planes de desarrollo urbano.

En general, los servicios y los programas integrados de ayuda deben destinarse a los grupos más necesitados, como los inmigrantes, los jóvenes y las mujeres. Debe alentarse a todos los ciudadanos a participar en la planificación y prestación de los servicios.

JESSICA: Desarrollo urbano sostenible

JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* - ayuda europea conjunta en apoyo de inversiones sostenibles en zonas urbanas) es una nueva iniciativa política que instaura un marco de cooperación avanzada en materia de ingeniería financiera para la política de desarrollo urbano sostenible entre los Estados miembros, por un lado, y la Comisión en colaboración con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa (CEB), por otro. Se espera que otras instituciones financieras internacionales, así como el sector privado y bancario europeos, participen y contribuyan a esta iniciativa. JESSICA ha sido puesta en marcha por la Comisión, en colaboración con el BEI y el CEB con el objeto de prestar ayuda y ofrecer nuevas oportunidades a las autoridades responsables de gestionar la nueva generación de programas de política de cohesión.

La iniciativa JESSICA se inspira, y guarda muchas similitudes, con la iniciativa JEREMIE destinada a facilitar el acceso de las PYME a la financiación, en particular desde el punto de vista metodológico. Al igual que JEREMIE, JESSICA proporciona un marco complementario que, sobre la base de la contribución de los programas a los fondos de desarrollo urbano o de participación añade conocimientos especializados, potencia capital en préstamo adicional y facilita las relaciones con los promotores de proyectos, lo que favorece nuevas inversiones sobre el terreno.

Las iniciativas JESSICA y JEREMIE son complementarias en el contexto de los planes de desarrollo urbano integrado. JEREMIE facilita a las microempresas y a las empresas medianas el acceso a la financiación en las zonas urbanas, mientras que JESSICA apoya proyectos y redes de infraestructuras urbanas y proyectos de eficiencia energética o TIC, o cualquier otro proyecto o grupo de proyectos incluidos en el ámbito de intervención del FEDER (o del FSE, en su caso), que no se refieran al acceso de las PYME a la financiación y que estén incluidos en un plan de desarrollo urbano integrado.

5.2. Apoyar la diversificación económica de las zonas rurales y pesqueras y las zonas con desventajas naturales

Las políticas de cohesión pueden apoyar también de manera decisiva la regeneración económica de las zonas rurales, complementando las acciones apoyadas por el nuevo fondo de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural - FEADR)²⁶. Con este

²⁶ Reglamento (CE) n° 1685/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, DO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

enfoque complementario se pretende favorecer la reconversión y la diversificación económica en las zonas rurales europeas.

Debe fomentarse la sinergia entre las políticas estructurales, de empleo y de desarrollo rural. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar la complementariedad y la coherencia entre las acciones que vayan a ser financiadas por el FEDER, el Fondo de Cohesión, el FSE, el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el FEADR en un territorio y un ámbito de actividad determinados. Los principios orientadores fundamentales que habrán de regir la demarcación y los mecanismos de coordinación entre las acciones apoyadas por los diferentes Fondos deberán definirse en el marco de referencia estratégico nacional o en el plan estratégico nacional.

Para la política de cohesión, la acción en favor de las zonas rurales o de las zonas con desventajas naturales debe propiciar el desarrollo de nuevas oportunidades mediante la diversificación de la economía rural. Esto requiere los esfuerzos necesarios para garantizar un nivel mínimo de acceso a los **servicios de interés económico general** a fin de atraer empresas y trabajadores cualificados y limitar la emigración. En este contexto, también es necesaria la conectividad con las principales redes nacionales y europeas. Además, la política de cohesión debe apoyar la capacidad endógena de los territorios rurales promoviendo, por ejemplo, la comercialización de productos a nivel nacional y mundial, y favoreciendo la innovación de los procesos y los productos en las actividades económicas existentes.

Lograr la masa crítica necesaria para prestar servicios eficientes –y, en concreto, los servicios antes mencionados destinados a mantener la salud de la mano de obra– representa un particular desafío. El acceso universal a todos los servicios, especialmente en las zonas de muy escasa densidad de población, puede lograrse invirtiendo en **polos de desarrollo** en las zonas rurales (por ejemplo, en ciudades pequeñas y medianas) y desarrollando **agrupaciones económicas** basadas en los activos locales junto con el empleo de las nuevas tecnologías de la información.

Muchas regiones rurales dependen en gran medida del turismo. Estas regiones necesitan un **enfoque integrado** dedicado a la calidad, centrado en la satisfacción de los clientes y basado en los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Las acciones deben aprovechar, y tratar de conservar y desarrollar, los activos naturales y culturales que pueden tener importantes efectos indirectos positivos, protegiendo los hábitat y apoyando las inversiones en biodiversidad. El enfoque integrado debe tener una incidencia positiva en el sector del turismo, la economía local, las personas que trabajan en el sector del turismo, los visitantes y la población local, así como en el patrimonio natural y cultural.

Por lo que respecta al sector pesquero, la reconversión económica de las zonas costeras dependientes de la pesca y de las pequeñas islas constituye, a menudo, un reto particular por razones geográficas; la política de cohesión puede desempeñar, a este respecto, un papel importante como complemento de las acciones que se benefician del apoyo del Fondo Europeo de la Pesca (FEP).

5.3. Cooperación

Las medidas para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, incluida, cuando sea necesario, la cooperación marítima, deben complementar las tres prioridades indicadas anteriormente. En consecuencia, una cooperación más estrecha entre las regiones de la UE debe ayudar a acelerar el desarrollo económico y a lograr un mayor

crecimiento. Las fronteras nacionales son con frecuencia un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial de plena competitividad. En el contexto transfronterizo y transnacional, el transporte, la gestión de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente son ejemplos claros de tareas que exigen un planteamiento específico e integrado que rebasa las fronteras nacionales.

5.4. Cooperación transfronteriza

El objetivo último de la cooperación transfronteriza en Europa es integrar las zonas divididas por fronteras nacionales que afrontan problemas comunes que exigen soluciones comunes. Todas las regiones fronterizas de la Unión se enfrentan a este tipo de desafíos como resultado de la fragmentación de los mercados de trabajo y de capitales, las infraestructuras, la capacidad fiscal y las instituciones.

Aunque los programas de cooperación deben adaptarse a la situación particular de cada región fronteriza, es importante que se haga un esfuerzo para centrar la asistencia en las principales prioridades en apoyo del crecimiento y la creación de empleo.

Las recomendaciones generalmente aplicables para la futura cooperación transfronteriza no son siempre pertinentes, debido a la gran diversidad de situaciones. Al mismo tiempo, a la vista de los obstáculos que plantean las fronteras, un punto de partida útil es la mejora de la infraestructura de transportes y comunicaciones existente y el desarrollo, donde sea necesario, de nuevas conexiones. Estas son condiciones previas para el establecimiento o el desarrollo de contactos transfronterizos.

La cooperación transfronteriza debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas a ambos lados de la frontera. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencia técnica, el desarrollo de actividades empresariales transfronterizas, la educación y la formación transfronterizas y el potencial de asistencia sanitaria, y la integración del mercado de trabajo transfronterizo; se ha de prever también la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza estén ya implantadas, la política de cohesión debe centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas: por ejemplo, aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la integración transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones a nivel transfronterizo.

Debe prestarse una especial atención a los retos y las oportunidades que resultan de la modificación de las fronteras exteriores de la Unión tras la ampliación. A este respecto, es necesario fomentar acciones transfronterizas coherentes que fomenten la actividad económica a ambos lados de la frontera y eliminen los obstáculos al desarrollo. A tal fin, es preciso instaurar un marco coherente para dichas acciones a través de la política de cohesión y del nuevo instrumento europeo de vecindad y cooperación.

5.5. Cooperación transnacional

Las áreas transnacionales son macrorregiones en las que es preciso incrementar la integración y la cohesión económica y social. Los programas de cooperación transnacional tienen por objeto aumentar la cooperación entre los Estados miembros sobre asuntos de importancia estratégica.

Por lo tanto, se ha de prestar apoyo a acciones encaminadas a mejorar la interconexión física de los territorios (por ejemplo, inversiones en transporte sostenible) así como las conexiones intangibles (redes, intercambios entre las regiones y entre partes interesadas).

Las acciones previstas incluyen la creación de corredores europeos de transporte (especialmente tramos transfronterizos) para la prevención de desastres naturales, la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca hidrográfica, la cooperación marítima integrada y redes de I+D e innovación.

El mapa actual de las zonas de cooperación transnacional ha sido modificado para garantizar que éstas ofrecen condiciones para la realización de acciones estructurales básicas. Su trazado tiene en cuenta la coherencia territorial y criterios funcionales de carácter geográfico, por ejemplo, el hecho de compartir la misma cuenca hidrográfica o zona costera, la pertenencia a la misma zona montañosa o el hecho de que atravesase un corredor de transporte importante. Otros criterios, como la historia o las estructuras institucionales, o la cooperación o los convenios existentes, también son pertinentes.

5.6. Cooperación interregional

Los programas de cooperación interregional deben centrarse en los objetivos de crecimiento y empleo: fortalecer la innovación, las PYME y la iniciativa empresarial, el medio ambiente y la prevención de riesgos. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano, la modernización de los servicios públicos (como la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la sanidad y la administración pública) y la ejecución de programas de cooperación y estudios y la recogida de datos. La cooperación interregional también recibirá apoyo en el marco de los programas de convergencia y de competitividad regional y empleo. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas de desarrollo urbano, inclusión social, relación entre las ciudades y las zonas rurales y realización de programas de cooperación.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) n° [...] /2006 del Consejo, de [...] de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1260/1999²⁷, y, en particular su artículo 25, apartado 1,

Vista la propuesta de la Comisión²⁸,

Visto el dictamen conforme del Parlamento Europeo²⁹,

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo³⁰,

Visto el dictamen del Comité de las Regiones³¹,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 158 del Tratado, a fin de reforzar su cohesión económica y social, la Comunidad se propone reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales.
- (2) A tenor de lo dispuesto en el artículo 25 del Reglamento (CE) n° [...] /2006, conviene establecer directrices estratégicas para la cohesión económica, social y territorial con el fin de definir un marco orientativo para la intervención del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo y el Fondo de Cohesión (en lo sucesivo, «los Fondos»), teniendo en cuenta las demás políticas comunitarias pertinentes con vistas a favorecer el desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad.
- (3) La ampliación ha acentuado las disparidades regionales en la Comunidad, aunque algunas de las zonas más pobres de los nuevos Estados miembros presentan algunos de los índices de crecimiento más elevados. La ampliación ofrece, pues, una

²⁷ DO L [...], [...], p. [...].

²⁸ DO C [...], [...], p. [...].

²⁹ DO C [...], [...], p. [...].

³⁰ DO C [...], [...], p. [...].

³¹ DO C [...], [...], p. [...].

oportunidad sin precedentes para mejorar el crecimiento y la competitividad en el conjunto de la Comunidad, que debe reflejarse en las presentes directrices estratégicas.

- (4) El Consejo Europeo de Primavera de 2005 confirmó que la Comunidad debía movilizar todos los recursos nacionales y comunitarios adecuados –incluida la política de cohesión– para la consecución de los objetivos de la Agenda renovada de Lisboa, que consiste en directrices integradas, incluidas las grandes orientaciones de política económica y las directrices para el empleo adoptadas por el Consejo³².
- (5) Para cumplir los objetivos establecidos en el Tratado y, en particular, el de impulsar una convergencia económica real, las acciones apoyadas con los limitados recursos de que dispone la política de cohesión deberán centrarse en promover un crecimiento sostenible, la competitividad y el empleo, según lo expuesto en la Estrategia renovada de Lisboa.
- (6) Por lo tanto, las presentes directrices estratégicas deben tener por objeto aumentar el contenido estratégico de la política de cohesión a fin de reforzar las sinergias con los objetivos de la Agenda renovada de Lisboa y contribuir a su consecución.
- (7) El Consejo Europeo de Primavera de 2005 concluyó que era necesaria una mayor asunción sobre el terreno de los objetivos de la nueva Agenda de Lisboa, con la participación de los agentes regionales y locales y de los interlocutores sociales, en particular, en aquellos ámbitos en los que resulta esencial una mayor proximidad, como la innovación, la economía del conocimiento, el empleo, el capital humano, la iniciativa empresarial, el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y el acceso a la financiación del capital-riesgo. Las directrices estratégicas reconocen la importancia de esta participación.
- (8) Las directrices estratégicas deberían reconocer, asimismo, que el éxito en la aplicación de la política de cohesión depende de la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales a nivel nacional junto con toda una serie de condiciones que favorecen la inversión, como la realización efectiva del mercado interior, las reformas administrativas, la buena gobernanza, la existencia de un entorno propicio a la actividad empresarial y la disponibilidad de mano de obra altamente cualificada.
- (9) Los Estados miembros han elaborado programas nacionales de reforma para mejorar las condiciones favorables al crecimiento y al empleo teniendo en cuenta las directrices integradas. Las presentes directrices estratégicas deben considerar prioritarias, para todos los Estados miembros y regiones, aquellas áreas de inversión que contribuyan a la realización de los programas nacionales de reforma teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias nacionales y regionales: inversión en innovación y economía del conocimiento, empleo, capital humano, iniciativa empresarial, apoyo a las PYME y acceso a la financiación del capital-riesgo.
- (10) Las directrices estratégicas deben tener en cuenta el papel de la política de cohesión en la aplicación de otras políticas comunitarias coherentes con la Agenda renovada de Lisboa.

³² DO [...], [...], p. [...].

- (11) En el caso de las regiones y los Estados miembros que pueden beneficiarse de una ayuda al amparo del objetivo de convergencia, la finalidad debe ser estimular el potencial de crecimiento a fin de mantener y alcanzar tasas de crecimiento elevadas, paliar las carencias en redes de infraestructuras básicas y reforzar la capacidad institucional y administrativa.
- (12) La dimensión territorial de la política de cohesión es importante y todas las zonas de la comunidad deben tener la oportunidad de contribuir al crecimiento y a la creación de empleo. En consecuencia, las directrices estratégicas deben tener en cuenta las necesidades de inversión en las zonas tanto urbanas como rurales, habida cuenta de los papeles respectivos que desempeñan en el desarrollo regional y con el objeto de favorecer un desarrollo equilibrado, comunidades sostenibles y la inclusión social.
- (13) El objetivo de cooperación territorial europea es importante para garantizar el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la Comunidad. Las directrices estratégicas deben contribuir al éxito de dicho objetivo, que depende de estrategias de desarrollo compartidas por los territorios afectados a nivel nacional, regional y local, así como de la constitución de redes con el objeto fundamental de transferir ideas a los principales programas de cohesión nacionales y regionales.
- (14) Con el fin de promover el desarrollo sostenible, las directrices estratégicas deben reflejar la necesidad de tener en cuenta la protección y la mejora del medio ambiente en la elaboración de las estrategias nacionales.
- (15) La igualdad entre hombres y mujeres y la prevención de la discriminación por motivos de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual constituyen principios fundamentales de la política de cohesión y deben integrarse en todos los niveles del enfoque estratégico en materia de cohesión.
- (16) La buena gobernanza es esencial en todos los niveles para una aplicación con éxito de la política de cohesión. Las directrices estratégicas deben considerar la importancia de una asociación amplia en la elaboración y aplicación de las estrategias de desarrollo, imprescindible para garantizar la gestión adecuada de estrategias de cohesión complejas, y deben tener en cuenta asimismo la necesidad de calidad y eficacia en el sector público.
- (17) Las presentes directrices ofrecen un único marco orientativo cuya utilización se pide a los Estados miembros y las regiones cuando elaboren sus programas nacionales y regionales, en particular con miras a evaluar su contribución a los objetivos de cohesión, crecimiento y empleo de la Comunidad. Sobre la base de estas directrices estratégicas, los Estados miembros prepararán sus marcos estratégicos nacionales de referencia y los consiguientes programas operativos,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se adoptan las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión económica, social y territorial (en lo sucesivo, «las directrices estratégicas») expuestas en el anexo.

Artículo 2

Los Estados miembros velarán por que los marcos estratégicos nacionales de referencia y los programas operativos para el periodo comprendido entre 2007 y 2013 sean coherentes con las presentes directrices estratégicas.

Artículo 3

Los destinatarios de la presente Decisión serán los Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente
[...]*

ANEXO

Directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión, 2007-2013

1. INTRODUCCIÓN DIRECTRICES PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2007-2013

Con arreglo a las directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la Estrategia renovada de Lisboa, los programas que se benefician de ayudas en virtud de la política de cohesión deben tratar de canalizar los recursos hacia las tres prioridades siguientes³³:

- mejorar el atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental;
- promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; y a
- crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

Al incorporar la Agenda renovada de Lisboa a los nuevos programas, será necesario prestar atención a los siguientes principios:

En primer lugar, de acuerdo con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, la política de cohesión debe centrarse más en el **conocimiento, la investigación y la innovación, así como en el capital humano**. En consecuencia, el apoyo financiero global destinado a estas áreas de acción debe aumentar significativamente conforme a las nuevas disposiciones en materia de asignación de fondos. Además, los Estados miembros deben inspirarse en las buenas prácticas en los casos en que esta actuación haya arrojado resultados visiblemente positivos de crecimiento y empleo.

En segundo lugar, los Estados miembros y las regiones deben perseguir el objetivo del **desarrollo sostenible** y estimular las sinergias entre la dimensión económica, social y medioambiental. La Estrategia renovada de Lisboa en favor del crecimiento y el empleo y los programas nacionales de reforma destacan el papel del medio ambiente en el crecimiento, la competitividad y el empleo. La protección medioambiental debe tenerse en cuenta en la elaboración de los programas y los proyectos a fin de fomentar el desarrollo sostenible.

En tercer lugar, los Estados miembros y las regiones deben perseguir también el objetivo de la **igualdad entre hombres y mujeres** en todas las fases de la preparación y la ejecución de los programas y proyectos. Esto puede hacerse mediante acciones específicas para promover la igualdad o luchar contra la discriminación, así como teniendo cuidadosamente en cuenta el modo en que otros proyectos y la gestión de los fondos pueden afectar a mujeres y hombres.

³³ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: «Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo – relanzamiento de la Estrategia de Lisboa», COM(2005) 24, de 2.2.2005.

En cuarto lugar, los Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para **evitar toda discriminación** por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual durante las distintas fases de ejecución de los Fondos. En particular, la accesibilidad para las personas discapacitadas es uno de los criterios que deben cumplirse en la definición de las operaciones cofinanciadas por los Fondos y que deben tenerse en cuenta en las distintas fases de ejecución.

1.1. DIRECTRIZ: Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar

Una de las condiciones previas para el crecimiento y el empleo es garantizar que las empresas dispongan de las infraestructuras necesarias (por ejemplo, de transportes, medio ambiente y energía). Una infraestructura moderna es un factor importante para el rendimiento de muchas empresas, lo cual afecta al atractivo económico y social de las regiones. La inversión en infraestructuras en las regiones más rezagadas, especialmente en los nuevos Estados miembros, fomentará el crecimiento y reforzará así la convergencia con el resto de la Unión y mejorará la calidad de vida. Los recursos no deben proceder únicamente de subvenciones, sino también, siempre que sea posible, del sector privado y de préstamos concedidos, por ejemplo, por el BEI. Para el próximo periodo, las autoridades responsables de los programas en los Estados miembros tendrán la oportunidad de hacer mayor uso de los conocimientos técnicos del BEI a fin de preparar proyectos idóneos para obtener financiación europea en el marco de la iniciativa JASPERS.

1.1.1. Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte

La existencia de infraestructuras de transporte eficientes, flexibles, seguras y «limpias» puede considerarse una condición previa necesaria para el desarrollo económico, ya que impulsa la productividad y, de este modo, las perspectivas de desarrollo de las regiones afectadas, al facilitar la circulación de personas y mercancías. Las redes de transporte impulsan las oportunidades comerciales, al mismo tiempo que aumentan la eficiencia. Además, el desarrollo de las infraestructuras de transporte a escala europea (en especial las partes pertinentes de los treinta proyectos prioritarios para las redes transeuropeas de transporte), prestando especial atención a los proyectos transfronterizos, es esencial para lograr una mayor integración de los mercados nacionales, especialmente en el contexto de una Unión ampliada.

Las inversiones en infraestructuras deben adaptarse a las necesidades específicas y al nivel de desarrollo económico de las regiones y los países afectados. Estas necesidades suelen ser más acuciantes en las regiones del objetivo de convergencia y en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión. Es característico de las inversiones en infraestructuras (al igual que de otras) que, por encima de determinado nivel de financiación, presenten tasas decrecientes de rentabilidad. La rentabilidad económica de estas inversiones es elevada cuando las infraestructuras son escasas y las redes básicas son incompletas, pero es probable que disminuya cuando se alcance determinado nivel.

Deben, por lo tanto, tenerse en cuenta el nivel de desarrollo económico regional y la existencia de grandes dotaciones infraestructurales. En las regiones y los países menos desarrollados, las conexiones internacionales e interregionales pueden ofrecer una elevada rentabilidad a largo plazo en forma de aumento de la competitividad empresarial, además de facilitar la movilidad de la mano de obra. Por otra parte, en las regiones con una base económica dispersa y de reducidas dimensiones y con un modelo de asentamiento basado en municipios pequeños, puede ser más apropiada la construcción de una infraestructura regional

de transportes. En las regiones con redes viarias inadecuadas, se debe ofrecer también financiación para construir enlaces viarios de vital importancia para la economía. Es preciso hacer frente también a los retos de la movilidad y la accesibilidad en las zonas urbanas apoyando sistemas de gestión integrados y soluciones de transporte ecológico.

A fin de maximizar los beneficios de las inversiones en transportes, la asistencia de los Fondos debe basarse en una serie de principios.

En primer lugar, deben utilizarse criterios objetivos para determinar el nivel y la naturaleza de las inversiones en infraestructuras que deban llevarse a cabo. Por ejemplo, los índices potenciales de rentabilidad deben medirse por el nivel de desarrollo económico y el tipo de actividades económicas de las regiones de las que se trate, la densidad y la calidad de las infraestructuras o el grado de congestión. Para determinar los índices de rentabilidad social, se deben tener también en cuenta las consecuencias ambientales y sociales de los proyectos de infraestructuras previstos.

En segundo lugar, el principio de sostenibilidad ambiental debe respetarse en la mayor medida posible, de conformidad con el Libro Blanco³⁴. Deben proseguirse los esfuerzos para encontrar soluciones más respetuosas con el medio ambiente. No obstante, es necesario también optimizar el rendimiento medioambiental y general de cada medio de transporte, sobre todo en lo que respecta a la utilización de las infraestructuras de los distintos medios y entre medios diferentes³⁵.

En tercer lugar, en las regiones del objetivo de convergencia y en los países cubiertos por el Fondo de Cohesión se ha de prestar especial atención a la modernización de la red ferroviaria seleccionando cuidadosamente los tramos prioritarios, garantizando su interoperabilidad en el marco del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS, en sus siglas en inglés).

En cuarto lugar, las inversiones en infraestructuras de transportes deben complementarse con una gestión adecuada del tráfico, prestando especial atención a la seguridad, de acuerdo con las normas nacionales y comunitarias. Las estrategias nacionales o regionales deben tener en cuenta la necesidad de lograr una distribución modal equilibrada (y limpia) que atienda tanto a los objetivos económicos como a los ambientales. Deben incluir, por ejemplo, sistemas de transporte inteligentes, plataformas multimodales y, en particular, las tecnologías utilizadas para el ERTMS, antes mencionado, y para el programa de investigación ATM «Cielo Único Europeo» (SESAR - para un sistema más uniforme de gestión del tráfico aéreo en Europa).

De acuerdo con los principios anteriores, las directrices para la acción son las siguientes:

- Los Estados miembros y las regiones que pueden beneficiarse del objetivo de convergencia³⁶ o del Fondo de Cohesión deben dar prioridad a aquellos de los treinta proyectos de interés europeo que estén ubicados en su territorio. En este grupo de proyectos, merecen especial atención los enlaces transfronterizos. Los Estados miembros deben recurrir a los coordinadores para acortar el tiempo que transcurre entre la designación de la planificación de la red y la construcción física. Otros proyectos de RTE y

³⁴ «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad», COM(2001) 370.

³⁵ «Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent» (Una Europa en movimiento: movilidad sostenible para el continente europeo) – COM(2006) 314 de 22.6.2006.

³⁶ DO L 167 de 30.4.2004, p. 1.

enlaces estratégicos de transporte deberán ser apoyados cuando ello esté muy justificado por su contribución al crecimiento y la competitividad.

- La inversión complementaria en **conexiones secundarias** será también importante en el contexto de una estrategia regional integrada de transportes y comunicaciones que abarque zonas rurales y urbanas, para garantizar que las regiones se beneficien de las oportunidades que generan las redes principales.
- El apoyo a la **infraestructura ferroviaria** debe estar destinado a incrementar el acceso. Las tasas de las vías férreas deben facilitar el acceso a los operadores independientes. Asimismo, deben promover la creación de una red interoperable en toda la UE. La conformidad y las aplicaciones de la interoperabilidad y la instalación del Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) a bordo de los trenes y en las vías férreas deben formar parte de todos los proyectos financiados.
- Fomentar las **redes de transporte** sostenibles desde un punto de vista medioambiental, en particular en las zonas urbanas. Esto incluye servicios de transporte público (incluidas infraestructuras de estacionamiento disuasorio), planes de movilidad, carreteras de circunvalación, aumento de la seguridad en los cruces y tráfico alternativo (carriles para bicicletas, vías para peatones, etc.). Incluye también medidas para garantizar la accesibilidad a los servicios comunes de transporte público para determinados grupos (como las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad) y proporcionar redes de distribución de combustibles alternativos para vehículos. Las vías de navegación interior también pueden contribuir a la sostenibilidad de las redes.
- A fin de garantizar la máxima eficiencia de las infraestructuras de transporte para promover el desarrollo regional, se ha de prestar atención a mejorar la **conectividad** de los territorios sin litoral, insulares o ultraperiféricos a la red transeuropea (RTE). En este aspecto, debe promoverse el desarrollo de enlaces secundarios, haciendo hincapié en la intermodalidad y en el transporte sostenible. En particular, los puertos y los aeropuertos deben estar conectados con el interior.
- Se ha de prestar más atención al desarrollo de las «**autopistas del mar**» y al transporte marítimo de corta distancia como alternativa viable al transporte de larga distancia por carretera y ferrocarril.

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se debe distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos, y se ha de tener en cuenta que el Fondo de Cohesión desempeña el papel principal de apoyo a las redes transeuropeas de transporte.

Por su parte, los Fondos Estructurales deben centrarse generalmente en el desarrollo de las infraestructuras vinculadas con medidas para fomentar el crecimiento económico (como el desarrollo del turismo, mejoras para potenciar el atractivo de las zonas industriales, etc.). Por lo que respecta a la infraestructura viaria, las inversiones deben ajustarse también al objetivo general de la seguridad de las carreteras.

La cofinanciación por parte del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales debe ser complementaria de las subvenciones con cargo al presupuesto para las redes transeuropeas a fin de evitar la duplicación de las ayudas comunitarias. Los Estados miembros deberán determinar por adelantado el instrumento más idóneo para los proyectos planeados. La

financiación de las políticas de cohesión puede combinarse con la parte de garantía crediticia de los instrumentos relacionados con las RTE.

1.1.2. Reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento

Las inversiones ambientales pueden contribuir a la economía de tres maneras: pueden garantizar la sostenibilidad a largo plazo del crecimiento económico, reducen los costes ambientales externos de la economía (por ejemplo, costes sanitarios, costes de limpieza o reparación de daños) y fomentan la innovación y la creación de empleo. Los futuros programas de cohesión deberán tratar de fortalecer las potenciales sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento. En este contexto, deben tener gran prioridad la prestación de servicios ambientales, como el suministro de agua potable, las infraestructuras de tratamiento de residuos y aguas residuales, la gestión de los recursos naturales y la biodiversidad, la descontaminación de tierras para prepararlas para nuevas actividades económicas y la protección contra determinados riesgos ambientales.

A fin de maximizar los beneficios económicos y reducir al mínimo los costes, se debe dar prioridad a la lucha contra la contaminación ambiental en sus fuentes. En el sector de la gestión de residuos esto implica centrarse en la prevención de residuos, el reciclaje y la biodegradación de residuos, que son más rentables y generan más empleo.

Las estrategias de desarrollo deben basarse en una evaluación previa de las necesidades y las cuestiones específicas que afrontan las regiones y, si es posible, utilizar para ello los indicadores apropiados. Se debe promover la internalización de los costes ambientales externos, mediante el apoyo a la creación y el desarrollo de instrumentos de mercado (véanse, por ejemplo, los instrumentos propuestos en el Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales). En este contexto, cabe señalar la iniciativa «Vigilancia mundial del medio ambiente y la seguridad» (GMES, en sus siglas en inglés) que, a partir de 2008, proporcionará información actualizada a escala europea sobre la utilización y explotación del suelo y las propiedades de los océanos, así como mapas de incidentes en caso de catástrofe o accidente.

De acuerdo con lo anterior, las directrices recomendadas para la acción son las siguientes:

- Abordar las necesidades significativas de inversión en **infraestructuras**, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, sobre todo en los nuevos Estados miembros, a fin de cumplir la legislación ambiental en materia de recursos hídricos, residuos, atmósfera y naturaleza y protección de las especies.
- Garantizar que **existan condiciones atractivas para las empresas y su personal más cualificado**. Esto puede lograrse promoviendo una ordenación territorial que reduzca la expansión de las zonas edificadas y rehabilitando el entorno físico, incluido el desarrollo del patrimonio natural y cultural. Las inversiones en este ámbito deben estar claramente vinculadas al desarrollo de empresas innovadoras y generadoras de empleo en los lugares de que se trate.
- Promover, además de las inversiones en energías y transportes sostenibles previstas en otros contextos, inversiones que contribuyan al cumplimiento de los **compromisos de Kioto** asumidos por la UE.
- Adoptar medidas de **prevención de los riesgos** mediante la mejora de la gestión de los recursos naturales, la orientación de la investigación hacia objetivos más específicos y una

mejor utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones, así como políticas más innovadoras de administración pública, por ejemplo, de vigilancia preventiva.

En el caso de los Estados miembros que reciban apoyo tanto del Fondo de Cohesión como de los Fondos Estructurales, se deberá distinguir en los programas entre los tipos de acciones financiadas por cada uno de los Fondos.

1.1.3. Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales en Europa

Una prioridad conexa es la de reducir la tradicional dependencia energética mediante mejoras en la eficiencia energética y las energías renovables. Las inversiones en estos ámbitos contribuyen a la seguridad del suministro energético para el crecimiento a largo plazo, al mismo tiempo que actúan como fuente de innovación, proporcionan oportunidades de exportación y son rentables, especialmente cuando los precios de la energía siguen siendo elevados.

Es preciso también invertir en fuentes de energía tradicionales para garantizar la seguridad del suministro. En particular, los Fondos deben centrarse –cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado y cuando esta intervención no sea contraria a la liberalización del mercado– en la finalización de las interconexiones, haciendo especial hincapié en las redes transeuropeas, la mejora de las redes de electricidad y la terminación y la mejora de las redes de transmisión y distribución de gas, sin olvidar, en su caso, a las regiones insulares y ultraperiféricas.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- Apoyar proyectos encaminados a mejorar la **eficiencia energética, por ejemplo en los edificios**, y difundir modelos de desarrollo de baja intensidad energética.
- Apoyar el desarrollo y la utilización de **tecnologías renovables y alternativas** (eólica, solar, biomasa), también para calefacción y refrigeración, en las que la UE puede tener una posición ventajosa que fortalezca su posición competitiva; estas inversiones contribuyen también al objetivo de Lisboa de garantizar que, para 2010, el 21 % de la electricidad se genere a partir de fuentes renovables.
- Centrar la inversión en fuentes de energía tradicionales para desarrollar las **redes** cuando se haya comprobado la existencia de fallos del mercado. Estas inversiones se refieren principalmente a las regiones del objetivo de convergencia.

1.2. DIRECTRIZ: Mejorar los conocimientos y la innovación en favor del crecimiento

Los objetivos de crecimiento y creación de empleo de la Comunidad exigirán un cambio estructural de la economía hacia actividades basadas en el conocimiento. Esto exige actuar en varios frentes: abordar los bajos niveles de investigación y desarrollo tecnológico (IDT), especialmente en el sector privado; promover la innovación mediante productos, procesos y servicios nuevos o mejorados, que puedan soportar la competencia internacional; aumentar la capacidad regional para generar y absorber nuevas tecnologías (en particular, TIC); y prestar más apoyo a la asunción de riesgos.

El gasto en IDT como porcentaje del PIB ha aumentado, pero sólo marginalmente y, con un 1,9 % del PIB, sigue muy por debajo del objetivo de Lisboa del 3 %³⁷. Se calcula que un aumento del porcentaje de gasto en IDT del 1,9 % al 3 % del PIB (para alcanzar el objetivo de Lisboa en 2010) tendrá como resultado un aumento del 1,7 % en el nivel de PIB para 2010³⁸. Mientras que la escasez de inversión de las empresas en IDT sigue siendo significativa, hay indicios de que la inversión pública en este ámbito también se está viendo amenazada. La diferencia en términos de IDT e innovación en el interior de los países y entre ellos, especialmente por lo que respecta al gasto de las empresas en IDT, es mucho mayor que la diferencia de renta. A pesar de la combinación de iniciativas nacionales y comunitarias emprendidas, es necesario actuar más para que la oferta de IDT de las instituciones públicas y privadas satisfaga las necesidades de las empresas. La brecha de la innovación en Europa se está ampliando: el Cuadro europeo de indicadores de la innovación muestra que Europa va a la zaga de Estados Unidos en nueve de once indicadores de innovación³⁹. También dentro de Europa, la brecha de innovación persiste, ya que con demasiada frecuencia la Unión no transforma el desarrollo tecnológico en productos y procesos comerciales. La política de cohesión puede contribuir a tratar los principales problemas que subyacen bajo el mal rendimiento de Europa en innovación, como la ineficiencia de los sistemas de innovación, la insuficiencia de dinamismo empresarial o la lentitud con que las empresas adoptan las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En este contexto, es necesario mejorar las capacidades nacionales y regionales de IDT, apoyar la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones y difundir la tecnología y los conocimientos a través de los mecanismos apropiados de transferencia tecnológica e intercambio de conocimientos. La «previsión» regional y otros métodos de planificación estratégica regional podrían fomentar una mejor utilización del potencial de IDT existente, incluido un diálogo periódico y sistemático con las principales partes interesadas. También es importante mejorar la capacidad de absorción de IDT de las empresas, especialmente las PYME, para promover la creación y la explotación de un mayor acervo de investigación de alta calidad en Europa; incrementar la inversión privada y pública en IDT e innovación; y fomentar las asociaciones de IDT en las diferentes regiones de la Unión. Por ejemplo, las plataformas tecnológicas europeas ofrecen la posibilidad de adaptar mejor los programas de investigación a las necesidades de las empresas, mientras que la política de cohesión puede contribuir significativamente a apoyar la implementación de sus programas estratégicos de investigación en las regiones menos desarrolladas.

Aunque las subvenciones directas siguen siendo importantes, especialmente en las regiones del objetivo de convergencia, es necesario centrarse en la prestación de servicios empresariales y tecnológicos colectivos a grupos de empresas, para ayudarles a mejorar su actividad de innovación. Las subvenciones directas a empresas específicas deben estar destinadas a mejorar su capacidad de IDT y de innovación, y no a una reducción temporal de sus costes de producción que genere elevados efectos de peso muerto. Esto es especialmente importante en los sectores tradicionales, sobre todo los expuestos a la competencia mundial que necesitan un esfuerzo adicional para seguir siendo competitivos, así como en las PYME, que normalmente constituyen la mayor fuente de empleo a nivel regional. Lo más importante es que estas políticas deben adaptarse a las condiciones particulares de cada región, y, en

³⁷ «Intervenir en investigación: un plan de acción para Europa» - COM(2003) 226 de 30.4.2003.

³⁸ «*The economic costs of non-Lisbon*» - SEC(2005) 385 de 15.3.2005.

³⁹ SEC(2004) 1475.

concreto, a las necesidades de las PYME. Las estrategias nacionales y regionales deben basarse en un análisis exhaustivo de las oportunidades de inversión en IDT.

El conocimiento y la innovación ocupan una posición esencial en la labor de la Unión para promover un crecimiento más rápido y más puestos de trabajo. Se proponen en la Unión dos programas marco relacionados: el Séptimo Programa marco de IDT y el Programa marco de competitividad e innovación. La sinergia entre la política de cohesión y estos instrumentos es imprescindible para que las políticas de investigación y de cohesión se refuercen mutuamente a nivel regional mientras que las estrategias de desarrollo nacional y regional deben mostrar el modo de lograr este objetivo. La política de cohesión puede ayudar a todas las regiones a acumular capacidad de investigación y de innovación, y contribuir así a su participación efectiva en el Espacio Europeo de la Investigación y en las actividades de investigación e innovación de la Unión en general. En particular, tienen dos funciones importantes: la primera es ayudar a las regiones a aplicar estrategias de innovación y planes de acción regionales que puedan tener una repercusión significativa en la competitividad, tanto a nivel regional como en la Unión en su conjunto; y la segunda es contribuir a elevar la capacidad de investigación e innovación de la región hasta un nivel que le permita participar en proyectos transnacionales de investigación.

Por lo tanto, las estrategias regionales deben centrarse en invertir en IDT, innovación e iniciativa empresarial; garantizar que estas inversiones respondan a las necesidades de desarrollo económico de la región y que existe la capacidad de transformarlas en productos comerciales, procesos y servicios innovadores; mejorar la transferencia de tecnologías y el intercambio de conocimientos; promover el desarrollo, la difusión y la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las empresas, y velar por que las empresas dispuestas a invertir en productos y servicios de alto valor añadido tengan acceso a la financiación. Dichas estrategias deberían prever medidas específicas de prospección a fin de aumentar la capacidad de las intervenciones políticas y las organizaciones intermediarias y estimular la innovación entre los agentes locales y regionales, especialmente las PYME.

1.2.1. Aumentar y orientar mejor las inversiones en IDT

La competitividad de las empresas europeas depende de manera crucial de su capacidad para incorporar con la mayor rapidez posible nuevos conocimientos al mercado. Esta capacidad se ve reforzada por el apoyo público a la actividad de IDT, que puede justificarse cuando se detectan fallos del mercado y por el carácter público de determinadas inversiones en IDT. Además, las cuestiones relacionadas con la propiedad de los resultados de la investigación y la necesidad de conseguir masa crítica en determinados sectores de investigación justifican el apoyo público a las actividades de IDT.

Al poner en práctica las políticas regionales debe tenerse en cuenta la naturaleza específica de la investigación y el desarrollo tecnológico. En particular, las actividades de IDT exigen una estrecha interacción entre los agentes para fomentar la formación de polos de excelencia necesarios para alcanzar una masa crítica. La proximidad geográfica, a través de las agrupaciones de PYME y los polos de innovación en torno a instituciones públicas de investigación, debe desempeñar un papel clave. Por lo tanto, las actividades de IDT deben necesariamente estar concentradas en el espacio, mientras se promueve la capacidad de absorción de las zonas con poca intensidad de IDT.

En las regiones y los Estados miembros menos desarrollados, la investigación y el desarrollo tecnológico deben desarrollarse en torno a los polos de excelencia existentes y evitar una

excesiva dispersión espacial de los recursos. También en este caso, las plataformas tecnológicas europeas pueden contribuir a orientar las inversiones en ámbitos prioritarios de investigación. Asimismo, las inversiones deben complementar las prioridades europeas establecidas en el Séptimo Programa marco y apoyar los objetivos de la Agenda renovada de Lisboa. Se debe dar prioridad al desarrollo de productos, servicios y cualificaciones nuevos y comercializables.

Las acciones de IDT deben ser coherentes con las políticas de IDT de la UE y con las necesidades de las regiones de que se trate. Por lo que respecta al método, deben basarse en un buen planteamiento analítico, como la previsión, y en el uso de indicadores, como las patentes; la asignación de recursos humanos para la investigación y el desarrollo tecnológico, la ubicación de las instituciones de investigación privadas y públicas; y la existencia de agrupaciones de empresas innovadoras.

Las directrices para la acción en el ámbito de la investigación y el desarrollo tecnológico son las siguientes:

- Fortalecer la cooperación entre las empresas y entre éstas y las instituciones públicas de investigación y enseñanza superior, entre otras cosas, apoyando la creación de **agrupaciones** de excelencia regionales y transregionales.
- Apoyar las **actividades de IDT en las PYME** y la transferencia tecnológica (facilitando a las PYME el acceso a los servicios de IDT de las instituciones de investigación públicas).
- Apoyar las **iniciativas transfronterizas y transnacionales** regionales destinadas a fortalecer la colaboración en materia de investigación y a crear capacidad en las áreas prioritarias de la política de investigación de la UE.
- Fortalecer la **creación de capacidad en I+D**, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, las infraestructuras de investigación y el capital humano en ámbitos con un potencial de crecimiento significativo.

En las regiones subvencionables con arreglo al objetivo de convergencia, los programas pueden contribuir a desarrollar las infraestructuras de IDT y de educación (en concreto, redes regionales de datos de alta velocidad entre los centros de investigación y dentro de ellos), el equipo y el instrumental tanto en las instituciones de investigación públicas como en las empresas, siempre que estas inversiones estén directamente vinculadas a los objetivos de desarrollo económico regional. Esto puede incluir infraestructuras de investigación cuyos estudios de viabilidad se hayan financiado con cargo a programas marco anteriores. El apoyo a las prioridades del Séptimo Programa marco debe tratar de desarrollar todo el potencial de los centros de excelencia emergentes y ya existentes e intensificar la inversión en capital humano, concretamente mediante la formación nacional de investigadores y la creación de las condiciones necesarias para atraer a los investigadores formados en el extranjero.

1.2.2. Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial

La innovación es el resultado de procesos complejos e interactivos y, en particular, de la capacidad de las empresas para conectar con los conocimientos complementarios de otros agentes del mercado, organizaciones e instituciones.

Las inversiones en innovación representan una prioridad general de la política de cohesión tanto en los programas de los objetivos de convergencia como en los de competitividad regional y empleo. Su cofinanciación debe ser la prioridad principal en las regiones contempladas por este último objetivo, donde los limitados recursos financieros deben concentrarse para alcanzar una masa crítica y generar un efecto dinamizador.

El principal objetivo debe ser promover un clima empresarial que propicie la producción, la difusión y la utilización de nuevos conocimientos por las empresas. Para crear sistemas eficientes de innovación regional, es preciso que los agentes económicos, sociales y políticos entren en contacto con la vanguardia de las prácticas tecnológicas y empresariales a nivel mundial, más allá de los ámbitos nacional o local. En este aspecto, debe promoverse también la cooperación con los centros de enlace para la innovación y los centros europeos de información financiados por el Programa marco de innovación y competitividad, especialmente en el ámbito de las tecnologías transnacionales y la difusión de información.

Las empresas incipientes, en especial las vinculadas a la investigación y el desarrollo tecnológico, deben ser apoyadas con miras al desarrollo de asociaciones con instituciones de investigación a más largo plazo y de claro carácter comercial. Las políticas de cohesión deben procurar compensar los fallos del mercado que dificulten la innovación y la iniciativa empresarial. Las acciones deben tratar de utilizar los polos de actividad existentes para aprovechar el potencial regional de IDT y promover la integración en redes y la cooperación tecnológica en las regiones y entre ellas.

Las autoridades públicas deben asegurarse de que las instituciones de investigación, el sector privado y el sector público desarrollen plenamente las posibles sinergias entre ellos.

Por lo que respecta al método, las estrategias de desarrollo económico podrían mejorarse con la recopilación de datos sobre las actividades innovadoras existentes en las regiones de que se trate, por ejemplo, sobre la tramitación de patentes en el sector privado o sobre las características, el alcance y el potencial de desarrollo de las agrupaciones existentes de actividades innovadoras, incluidas las integradas por instituciones de investigación tanto privadas como públicas. En este aspecto pueden ser también útiles las encuestas comunitarias de innovación y el Cuadro europeo de indicadores de innovación.

Las directrices para la acción en este apartado son las siguientes:

- Hacer que la oferta regional de innovación y educación en IDT sea más eficiente y accesible para las empresas, en particular las PYME, por ejemplo estableciendo **polos de excelencia**, reuniendo a PYME de alta tecnología en torno a instituciones de investigación y tecnología, o elaborando y creando **agrupaciones** regionales en torno a grandes empresas.
- Prestar **servicios de apoyo empresarial** para que las empresas, y en particular las PYME, puedan incrementar su competitividad e internacionalizarse, en particular aprovechando las oportunidades que genera el mercado interior. Los servicios empresariales deben dar prioridad a la explotación de las sinergias (por ejemplo, transferencia tecnológica, parques científicos, centros de comunicación basados en las tecnologías de la información y las comunicaciones, viveros empresariales y servicios conexos, cooperación con las agrupaciones, etc.) y prestar un apoyo más tradicional en los ámbitos de dirección, marketing, asistencia técnica, contratación y otros servicios profesionales y comerciales.

- Aprovechar plenamente la capacidad europea en materia de **innovaciones ecológicas**. Deben promoverse las innovaciones ecológicas, así como la mejora de las prácticas de las PYME mediante la introducción de sistemas de gestión ambiental. Invertir ahora en esta área situará a las empresas de la UE en una posición fuerte en un futuro próximo, cuando otras regiones aprecien la necesidad de estas tecnologías. Este ámbito está claramente relacionado con el Programa marco de innovación y competitividad.
- Promover la **iniciativa empresarial**, facilitar la creación y el **desarrollo de nuevas empresas**, y promover las empresas creadas por escisión de instituciones o sociedades de investigación utilizando diversas técnicas (por ejemplo, sensibilización; creación de prototipos; tutoría y prestación de asistencia administrativa y tecnológica a empresarios en ciernes).

Es importante asegurarse de que las empresas, y, en concreto, las PYME, puedan utilizar comercialmente los resultados de la investigación.

Los servicios empresariales deben ser prestados preferentemente por el sector privado o por organizaciones mixtas de los sectores público y privado. Los servicios deben ser de primera clase, de fácil utilización y acceso, y deben responder a las necesidades de las PYME. La calidad de los servicios debe estar definida y supervisada y debe haber coherencia entre sus prestadores, por ejemplo, mediante asociaciones entre los sectores público y privado o ventanillas únicas.

Los procedimientos administrativos son con frecuencia demasiado complejos. La información y la asistencia inicial deben ofrecerse desde una red de ventanillas únicas, que podrían constituir el plano de contacto entre el sector público y el solicitante de la subvención; este procedimiento debe incluir las diversas acciones cofinanciadas por las políticas de cohesión. Estos prestadores deben tener competencias para todo el conjunto de ayudas públicas —con independencia de las responsabilidades nacionales o regionales— y su funcionamiento debe responder a unos objetivos de eficiencia supervisados periódicamente.

Cuando las circunstancias sean apropiadas, se deberá ofrecer a determinadas categorías de empresas (por ejemplo, empresas incipientes o recientemente transferidas) o de empresarios (por ejemplo, jóvenes, mujeres, trabajadores de edad avanzada o pertenecientes a comunidades étnicas minoritarias) una ayuda adaptada a sus necesidades. En los centros de enseñanza debe fomentarse también la educación en iniciativa empresarial.

1.2.3. Promover la sociedad de la información para todos

La difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en toda la economía de la Unión representa un dinamizador de primera importancia para mejorar los niveles de productividad y la competitividad de las regiones. Asimismo, fomenta la reorganización de los métodos de producción y el surgimiento de nuevos servicios empresariales y privados. La prestación eficiente y eficaz de servicios públicos —en particular, servicios electrónicos de administración y sanidad— presenta un potencial significativo para el crecimiento económico y para hacer posibles nuevos servicios. La difusión de tecnologías puede contribuir al desarrollo regional favoreciendo la creación y el crecimiento de polos de excelencia en actividades relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y promoviendo la conectividad y la integración en redes entre las empresas y las PYME en particular. Deben adoptarse medidas para fomentar el desarrollo de productos y servicios que

faciliten y estimulen la inversión privada en las tecnologías de la información y las comunicaciones y que, al mismo tiempo, garanticen la competencia en este sector.

Por lo tanto, las medidas políticas deben centrarse en la conectividad, incluida la mejora de los servicios de apoyo a la innovación dirigidos a las PYME con el objetivo particular de impulsar la transferencia de tecnologías entre las instituciones de investigación y las empresas. Las políticas de cohesión deben servir también para desarrollar las cualificaciones necesarias para la economía del conocimiento y para elaborar contenidos a través de la prestación de aplicaciones y servicios (como la administración, la empresa, el aprendizaje y la sanidad electrónicos) que ofrecen alternativas interesantes a otros modelos, a menudo más caros, de prestación de servicios. Esta actividad es especialmente importante para las zonas alejadas y escasamente pobladas, así como para las regiones ultraperiféricas, las islas o las zonas con desventajas naturales. Es obvio que la utilización y el desarrollo de productos y servicios basados en los contenidos únicamente podrán funcionar si se dispone de una infraestructura adecuada y capaz de soportar servicios de banda ancha. Por lo tanto, es importante que haya en toda la Unión una infraestructura apropiada de comunicación de banda ancha a un coste asequible.

Como norma general, la inversión en infraestructuras de las tecnologías de la información y las comunicaciones debe tener en cuenta la rapidez del desarrollo tecnológico, el respeto de los principios de neutralidad tecnológica y el carácter público del acceso. El cumplimiento de las normas de competencia y la observancia del marco normativo que regula las comunicaciones electrónicas son esenciales.

Las acciones deberán basarse en indicadores de contexto relacionados con la estructura económica existente (por ejemplo, la especialización industrial, el nivel de desarrollo económico, la calidad de la conectividad a las TIC y las sinergias potenciales entre los polos regionales de actividad económica). Al determinar las necesidades regionales deben tenerse en cuenta las iniciativas existentes en la Unión en favor de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo»⁴⁰.

Puesto que las tecnologías de la información y las comunicaciones son transversales a todos los sectores de la economía y de la sociedad, es imperativo que los Estados miembros y las regiones desarrollen estrategias de sociedad de la información compatibles, que garanticen la coherencia y la integración entre los sectores, equilibrando las medidas de oferta y demanda con arreglo a los requisitos locales, la participación de las partes interesadas y un fuerte apoyo político del sector público.

Las directrices para la acción son las siguientes:

- Garantizar la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las empresas y los hogares y promover su desarrollo mediante el apoyo equilibrado a la oferta y la demanda de **productos de tecnologías de la información y las comunicaciones y de servicios públicos y privados**, así como mediante el aumento de la inversión en capital humano. Estas acciones deben incrementar la productividad y promover una economía digital abierta y competitiva y una sociedad inclusiva (por ejemplo, mejorando el acceso

⁴⁰ COM(2005) 229.

para las personas con discapacidad o de edad avanzada), e impulsar así el crecimiento y el empleo.

- Garantizar la **disponibilidad de infraestructuras de tecnologías de la información y las comunicaciones** cuando el mercado no las proporcione a un coste asequible y a un nivel suficiente para apoyar los servicios requeridos, especialmente en las zonas alejadas y rurales y en los nuevos Estados miembros.

1.2.4. *Mejorar el acceso a la financiación*

Otro elemento clave para promover el conocimiento y la innovación es el acceso a la financiación. Para promover el crecimiento y la creación de empleo, es preciso que a los empresarios y las empresas vuelva a resultarles más rentable invertir en el desarrollo y la producción de bienes y servicios que centrar sus esfuerzos, por ejemplo, en actividades de captación de rentas.

En este contexto, el acceso a la financiación es con frecuencia difícil, lo cual crea un obstáculo para el crecimiento y la creación de empleo. Es importante mejorar el acceso al capital tanto para las actividades de IDT como para las empresas incipientes. Deben desarrollarse mercados de capital-riesgo relacionados con las actividades de innovación junto con un marco reglamentario mejorado que facilite la actividad empresarial.

Estos programas podrían llevarse a cabo en el marco de la iniciativa JEREMIE en estrecha cooperación con el Fondo Europeo de Inversiones (FEI) para desarrollar recursos financieros en ámbitos en los que la iniciativa empresarial tropieza con fallos del mercado debido a los elevados riesgos asociados con las actividades de IDT. Se ha de tener en cuenta también la repercusión del apoyo público a la creación de empresas, a fin de evitar el desplazamiento de la inversión privada y medidas perjudiciales para la competencia. La coordinación entre los fondos también debe mejorarse.

El capital de inversión, el capital-riesgo y los fondos rotatorios para empresas incipientes innovadoras deben desempeñar una función esencial como motor de la iniciativa empresarial, la innovación y la creación de empleo; las instituciones públicas no son siempre las mejor situadas para asumir riesgos. Debe darse prioridad a crear proveedores especializados de capital-riesgo y garantías bancarias, o ampliar este tipo de prestación, en los casos en que el mercado sea deficiente. Serán seguramente más eficaces si proporcionan un paquete de ayuda integrado, empezando por la formación previa a la creación o la expansión de las empresas.

De acuerdo con estos principios, las directrices para la acción son las siguientes:

- Apoyar **instrumentos que no sean subvenciones**, como préstamos, garantías para deudas subordinadas, instrumentos convertibles (deuda intermedia) y capital-riesgo (por ejemplo, capital inicial y capital-riesgo). Las subvenciones deben utilizarse para construir y mantener infraestructuras que faciliten el acceso a la financiación (por ejemplo, oficinas de transferencia de tecnologías, viveros empresariales, redes de inversores providenciales (*business angels*) o programas de predisposición a la inversión). Pueden apoyarse también los mecanismos de garantía y de garantía mutua, en particular para facilitar el acceso de las PYME al microcrédito. El BEI y el FEI pueden hacer una valiosa aportación al respecto.
- Desarrollar un enfoque integrado que apoye simultáneamente la innovación, su transferencia a nuevas actividades comerciales y la disponibilidad de capital-riesgo.

- Establecer contactos directos con **grupos específicos**, como los empresarios jóvenes, las mujeres empresarias o grupos de personas en situación desfavorecida.

Es especialmente importante cooperar estrechamente con el FEI, habida cuenta de la experiencia que ha acumulado a lo largo de varios años, para dar a las PYME el apoyo necesario y desarrollar al mismo tiempo el mercado europeo de capital-riesgo. Una posibilidad de cooperación sería, por ejemplo, la participación en la iniciativa JEREMIE.

1.3. DIRECTRIZ: Más y mejores puestos de trabajo

Con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, el Consejo Europeo hizo suyo un conjunto único de directrices que reunía las directrices generales para las políticas económicas y las directrices de la Estrategia europea de empleo⁴¹, integrando de este modo las políticas macroeconómicas, microeconómicas y de empleo en favor del crecimiento y el empleo. De acuerdo con el Reglamento relativo a los Fondos⁴², en el ámbito del empleo y los recursos humanos, las prioridades de las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión son las de la Estrategia europea de empleo⁴³ completadas por las recomendaciones de la UE en materia de empleo, que establecen prioridades para cada país.

El impulso hacia el pleno empleo y el aumento de la productividad dependen de una gran variedad de acciones, incluidas las comentadas anteriormente. La inversión en infraestructuras, el desarrollo empresarial y la investigación mejoran las oportunidades de empleo a corto plazo, como resultado de los efectos directos, y a largo plazo, como resultado de su efecto positivo en la competitividad. A fin de maximizar el efecto de estas inversiones en el empleo y la creación de puestos de trabajo permanentes de elevada calidad, es preciso seguir desarrollando y mejorando el capital humano.

Por lo que respecta al desarrollo del capital humano, en las directrices para las políticas de empleo se destacan tres prioridades de actuación para las políticas de los Estados miembros:

- atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social;
- mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas y aumentar la flexibilidad de los mercados laborales;
- incrementar la inversión en capital humano mejorando la educación y las cualificaciones.

Además de estas prioridades, también se debe prestar atención a las inversiones para mejorar la eficiencia de la administración pública, así como a la educación y a las infraestructuras sanitarias.

La política de cohesión debe centrarse en atender a los desafíos específicos de la estrategia europea de empleo en cada Estado miembro, apoyando acciones en el marco de los objetivos de convergencia y de competitividad regional y empleo y teniendo en cuenta el ámbito de actividades definido en el marco legislativo. El conjunto de acciones subvencionables y de

⁴¹ DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

⁴² Artículo [2] del Reglamento (CE) nº [...] del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1784/1999, DO L de .././....., p.

⁴³ COM(2005) 141 de 12.4.2005.

recursos financieros es mayor para el primer objetivo. En cuanto al segundo, los recursos de la UE deberán centrarse mucho más en lograr una repercusión significativa.

Los programas de empleo y de desarrollo de los recursos humanos deben tener en cuenta los problemas y las prioridades específicos de cada país, como se subraya en las recomendaciones sobre el empleo. Los programas administrados a nivel nacional o regional deben tratar eficazmente las disparidades territoriales y adaptarse a las necesidades en diferentes áreas.

Por último, uno de los aspectos más visibles del valor añadido europeo de los Fondos Estructurales en el periodo 2000-2006 fue la ayuda proporcionada a los Estados miembros y las regiones para el intercambio de experiencias y la creación de redes en favor de la innovación. A este respecto, es preciso explotar la experiencia adquirida a través de la iniciativa comunitaria EQUAL mediante la integración de los principios sobre los que se asienta, a saber, la innovación, la transnacionalidad, la asociación y la integración de la igualdad entre hombres y mujeres.

1.3.1. Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado laboral y modernizar los sistemas de protección social

Ampliar la base de la actividad económica, elevar los niveles de empleo y reducir el desempleo son factores vitales para que el crecimiento económico sea sostenible, para promover sociedades inclusivas socialmente y combatir la pobreza. El aumento de la participación en el empleo es tanto más necesario habida cuenta de la disminución prevista de la población en edad de trabajar. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- Garantizar mercados de trabajo inclusivos, potenciar el atractivo del trabajo y hacer que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas y las personas inactivas.
- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

La actuación debe basarse en la determinación previa de las necesidades mediante, por ejemplo, el empleo de indicadores nacionales o regionales pertinentes, como las tasas de desempleo y de ocupación, las tasas de desempleo de larga duración, las tasas de población con riesgo de pobreza y el nivel de renta. Debe prestarse una atención especial en el ámbito local, en el que se corre el riesgo de que disparidades graves pasen inadvertidas en las estadísticas regionales.

La presencia de instituciones del mercado laboral eficientes y eficaces, especialmente servicios de empleo capaces de responder a los desafíos de la rápida reestructuración económica y social y del envejecimiento demográfico, es esencial para apoyar la prestación de servicios a los solicitantes de empleo, los desempleados y las personas desfavorecidas, y es una acción que puede recibir ayuda de los Fondos Estructurales. Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la ejecución de las políticas activas del mercado laboral y en la prestación de servicios personalizados para promover la movilidad profesional y

geográfica y adecuar la oferta y la demanda de mano de obra, especialmente a nivel local. Deben ayudar a prever las escaseces y las congestiones del mercado de trabajo, así como las necesidades profesionales y de cualificaciones. Ello tendría también el resultado de beneficiar una gestión positiva de la migración económica. La facilidad de acceso a los servicios ofrecidos y su transparencia son cruciales. La red EURES (red europea de servicios de empleo) es fundamental para incrementar la movilidad profesional y geográfica, tanto a nivel europeo como nacional⁴⁴.

Una prioridad importante debe ser reforzar las medidas activas y preventivas del mercado de trabajo para superar los obstáculos que dificultan la incorporación o la permanencia en él y promover la movilidad de los solicitantes de empleo, los desempleados y los inactivos, los trabajadores de más edad y los expuestos a quedar desempleados. La actuación debe centrarse en la prestación de servicios personalizados, tales como la ayuda en la búsqueda de empleo, la colocación y la formación a fin de adaptar las cualificaciones de los solicitantes de empleo y de los empleados a las necesidades de los mercados de trabajo locales. El potencial de empleo por cuenta propia y de creación de empresas, las cualificaciones en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones y la alfabetización digital deben tenerse plenamente en cuenta. Se debe prestar especial atención a lo siguiente:

- Aplicación del **Pacto Europeo para la Juventud**, facilitando el acceso de los jóvenes al empleo y la transición de la educación al trabajo, mediante medidas de orientación profesional, ayuda para terminar la educación y acceso a una formación y un aprendizaje adecuados.
- Aplicación del Pacto Europeo para la igualdad entre hombres y mujeres mediante la integración de esta cuestión en todas las políticas y las acciones específicas para incrementar la **participación de la mujer** en el empleo, reducir la segregación en el empleo y combatir las diferencias de retribución por razón de género y la construcción de estereotipos de género, y promover entornos de trabajo más compatibles con la vida familiar, así como la conciliación de la vida profesional y privada. Es crucial facilitar el acceso a la asistencia infantil y a los servicios de cuidados para personas dependientes, junto con la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y medidas, la sensibilización y el diálogo entre las partes interesadas.
- Actuación específica para fortalecer el **acceso de los emigrantes** al mercado laboral y facilitar su integración social, mediante la formación y convalidación de las competencias adquiridas en el extranjero, una orientación personalizada, formación lingüística, un apoyo adecuado a la iniciativa empresarial y la sensibilización de los empleadores y los trabajadores migrantes respecto a sus derechos y obligaciones, y el refuerzo del cumplimiento de las normas contra la discriminación.

Otra prioridad importante debe ser velar por que los mercados laborales sean inclusivos con las personas en situación de desventaja o expuestas al riesgo de exclusión social, como los alumnos que abandonan la escolaridad antes de tiempo, los desempleados de larga duración, las minorías y las personas con discapacidad. Esto exige un conjunto aún más amplio de

⁴⁴ Creada en 1993, EURES es una red de cooperación entre la Comisión Europea y los servicios públicos de empleo de los Estados miembros del EEE (Estados miembros de la UE más Noruega, Islandia y Liechtenstein) y otras organizaciones asociadas.

medidas de apoyo para construir sendas de integración y combatir la discriminación. El objetivo debe ser:

- Mejorar la empleabilidad de estas personas mediante el aumento de su participación en la educación y la formación profesional, una rehabilitación y unos incentivos y acuerdos laborales apropiados, así como el apoyo social y los servicios asistenciales necesarios, entre otras cosas mediante el desarrollo de la economía social.
- Luchar contra la discriminación y promover la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo mediante campañas de formación y sensibilización en las que deberían participar plenamente las comunidades locales y las empresas.

1.3.2. Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad del mercado laboral

Ante las presiones crecientes que resultan de la globalización, incluidas las repentinas e inesperadas conmociones comerciales, y la incesante introducción de nuevas tecnologías, Europa debe incrementar su capacidad de prever, desencadenar y absorber el cambio económico y social. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios favorables al empleo.

El eje central deben ser las acciones para promover la inversión en recursos humanos por parte de las empresas, especialmente las PYME, y los trabajadores mediante estrategias y regímenes de formación continua que doten a los empleados, en especial a los poco cualificados y los de más edad, de las cualificaciones necesarias para adaptarse a la economía del conocimiento y prolongar su vida laboral. Se debe prestar atención en particular a lo siguiente:

- El desarrollo de estrategias y sistemas de formación continua, incluidos mecanismos como los fondos regionales y sectoriales, con objeto de aumentar la inversión de las empresas y la participación de los trabajadores en la formación.
- La puesta en práctica de estas estrategias mediante la contribución a la financiación de planes y actividades de formación. Debe darse prioridad a las PYME, entre otras cosas, facilitando su acceso a fuentes externas de competencia, ingeniería financiera (por ejemplo, el instrumento JEREMIE) y soluciones de formación, haciendo especial hincapié en las cualificaciones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones y con las competencias de gestión. Debe prestarse también una atención especial al aumento de la participación de los trabajadores poco cualificados y de más edad en las actividades de formación y reciclaje profesional.

Es particularmente importante mejorar la previsión y hacer una gestión positiva de la reestructuración económica, especialmente como resultado de los cambios ligados a la apertura del comercio. Se ha de considerar la creación de sistemas de seguimiento en los que

participen los interlocutores sociales, las empresas y las comunidades locales, para examinar los cambios socioeconómicos a nivel nacional, regional y local, y evaluar las futuras tendencias de la economía y del mercado de trabajo. Debe darse apoyo a los programas que tienen por objeto modernizar los mercados de trabajo y anticipar cambios graduales en la Unión en sectores como la agricultura, los productos textiles y los automóviles, junto con medidas activas para reforzar el bienestar económico de las regiones. Se deberá recurrir también a servicios específicos de empleo, formación y apoyo para los trabajadores en situaciones de reestructuración empresarial y sectorial, como planes de respuesta rápida en casos de despido colectivo.

Se ha de atender también al desarrollo y la difusión de conocimientos sobre modalidades innovadoras y adaptables de organización del trabajo que aprovechen las nuevas tecnologías, como el teletrabajo, la mejora de la salud y la seguridad en el trabajo, el aumento de la productividad y el fomento de una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar. Estas iniciativas pueden incluir también la sensibilización con respecto a la responsabilidad social de las empresas y los derechos laborales, el respeto del código del trabajo, la reducción de la economía sumergida y la transformación del trabajo no declarado en empleo regular.

Los interlocutores sociales pueden desempeñar un papel importante en la creación de mecanismos que garanticen la flexibilidad del mercado de trabajo. Por consiguiente, los Estados miembros deben alentar la participación de los interlocutores sociales en las actividades realizadas en el marco de esta prioridad. Además, al amparo del objetivo de convergencia, se asignará una parte apropiada de los recursos del Fondo Social Europeo (FSE) al refuerzo de las capacidades, que incluirá formación, creación de redes, fortalecimiento del diálogo social y actividades realizadas conjuntamente por los interlocutores sociales.

1.3.3. Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones

Europa necesita invertir más en capital humano. El número de personas que no se incorporan al mercado de trabajo o no permanecen en él por falta de cualificaciones o debido a la inadecuación de sus cualificaciones es demasiado alto. Para mejorar el acceso al empleo para todas las edades y elevar los niveles de productividad y calidad del trabajo es necesario aumentar la inversión en capital humano y elaborar y aplicar estrategias nacionales eficaces de formación continua para beneficio de las personas, las empresas, la economía y la sociedad. En el marco de las directrices para el empleo se pide a los Estados miembros lo siguiente:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de educación y de formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Las reformas de la formación en el mercado de trabajo para atraer a más personas al empleo y aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas deben complementarse con reformas de los sistemas de educación y formación. En periodos de programación anteriores, los Fondos Estructurales han invertido sustancialmente en los sistemas de educación y formación. En el próximo periodo de programación, la inversión en capital humano deberá reforzarse en torno a los objetivos de Lisboa, de acuerdo con las directrices integradas para el crecimiento y el empleo. Deben abordarse las siguientes prioridades generales:

- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano, incluido el desarrollo de incentivos y mecanismos apropiados de distribución de costes para las empresas, los organismos públicos y los particulares.
- Apoyar estrategias coherentes y globales de formación continua, prestando especial atención a las necesidades en materia de cualificaciones de la economía basada en el conocimiento, incluido el apoyo al establecimiento de asociaciones de educación y formación entre las regiones y las ciudades para facilitar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas. Se debe prestar especial atención a las necesidades de los grupos desfavorecidos.
- Apoyar la elaboración y la introducción de reformas en los sistemas de educación y formación utilizando, cuando proceda, referencias y principios europeos comunes, principalmente para aumentar la importancia de la educación y la formación en el mercado de trabajo.
- Fortalecer los vínculos entre las universidades, los centros tecnológicos y de investigación y las empresas, en particular mediante actividades de integración en redes y acciones conjuntas.

En el marco del objetivo de convergencia, muchos Estados miembros y regiones se enfrentan a importantes desafíos en materia de educación y de formación. Se deben utilizar también recursos financieros para la ejecución de reformas, que deben ocuparse de las siguientes prioridades específicas:

- asegurar una oferta adecuada de educación y formación atractiva, accesible y de alta calidad a todos los niveles, que incluya la mejora de las competencias y las cualificaciones de los ciudadanos, la promoción de itinerarios de aprendizaje flexibles y nuevas opciones desde la enseñanza primaria y preescolar, la disminución significativa del abandono prematuro del sistema escolar, tasas más elevadas de terminación del ciclo secundario superior y un mejor acceso a la enseñanza preescolar y primaria;
- apoyar la modernización de la educación superior y el desarrollo del potencial humano en investigación e innovación, mediante estudios de posgrado, formación continua de los investigadores y atracción de un mayor número de jóvenes hacia los estudios científicos y técnicos;
- promover la calidad y el atractivo de la educación y la formación profesionales, incluidos el aprendizaje y la educación empresarial;
- garantizar, cuando sea pertinente, una mayor movilidad a nivel regional, nacional o transnacional, y promover marcos y sistemas de apoyo a la transparencia y al reconocimiento de las cualificaciones y la convalidación de la educación no formal e informal;
- invertir en infraestructuras de educación y formación, y, en concreto, en las tecnologías de la información y las comunicaciones, siempre que dichas inversiones sean necesarias para la aplicación de las reformas o puedan contribuir significativamente a aumentar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación.

1.3.4. Capacidad administrativa

En los periodos de programación anteriores, los Fondos, mediante la prestación de asistencia técnica, reforzaron la capacidad de gestión de los Estados miembros y de los organismos de la administración para aplicar la normativa. Lo mismo sucederá en el periodo de 2007 a 2013.

Más allá de la gestión de los Fondos, una capacidad administrativa eficaz por parte de las administraciones y los servicios públicos, es decir, una buena administración, es un requisito fundamental para el crecimiento económico y el empleo. Por lo tanto, de acuerdo con la Estrategia revisada de Lisboa, que propugna una mejora de la legislación, de la elaboración y la ejecución de políticas a fin de crear las condiciones para el crecimiento económico y la creación de empleo, los Fondos apoyarán la inversión en el capital humano de los servicios administrativos y públicos a todos los niveles territoriales.

Para los países y regiones «de cohesión» incluidos en el objetivo de convergencia, el aumento de la productividad y la calidad del trabajo en el sector público —especialmente en las áreas de la economía, el empleo, la política social, la educación, la sanidad, el medio ambiente y la administración de justicia— es esencial para llevar a cabo y agilizar las reformas, aumentar la productividad y el crecimiento en la economía en su conjunto y promover la cohesión social y territorial y el desarrollo sostenible. Los Fondos Estructurales pueden desempeñar un papel importante de apoyo a la eficacia de la elaboración y la ejecución de las políticas, proceso que incluye a todas las partes interesadas pertinentes en un amplio conjunto de ámbitos.

Así pues, en el marco del objetivo de convergencia, se pide a los países y regiones «de cohesión» que fortalezcan las administraciones y los servicios públicos a escala nacional, regional y local. Las acciones en este ámbito deberán tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro. Por lo tanto, de acuerdo con el principio de concentración, se pide a los Estados miembros que realicen un análisis exhaustivo para determinar los ámbitos políticos en los que la capacidad administrativa requiere más apoyo. La inversión debe centrarse en los ámbitos políticos en los que hay mayores obstáculos al desarrollo socioeconómico y en los elementos clave de las reformas administrativas.

Los Estados miembros deben asegurarse de que se atienda adecuadamente a la necesidad de aumentar la eficiencia y la transparencia de las administraciones públicas y de modernizar los servicios públicos. En particular, deben considerar la adopción de medidas encaminadas a:

- **Apoyar la buena elaboración de políticas y programas**, así como su seguimiento y evaluación y la valoración de sus repercusiones, mediante estudios, estadísticas, exámenes periciales y previsiones, apoyo a la coordinación interdepartamental y diálogo entre los órganos públicos y privados pertinentes.
- **Fomentar el aumento de la capacidad** en la ejecución de las políticas y los programas, en concreto por lo que respecta a la impermeabilización contra el delito y las medidas para hacer que se cumpla la legislación, especialmente mediante la descripción de las necesidades de formación, revisión del desarrollo de la carrera profesional, evaluación, procedimientos de auditoría social, aplicación de principios de gobierno abierto, formación del personal y, en concreto, de los directivos, y prestación de apoyo específico a servicios, inspecciones y agentes socioeconómicos clave.

1.3.5. Ayudar a mantener una población activa sana

A la vista de la estructura demográfica de la UE, el envejecimiento de la población y la probabilidad de reducción de la población activa, es esencial que la Unión tome medidas para incrementar el número de años de vida laboral saludable de los miembros de su población activa. La inversión en promoción de la salud y prevención de la enfermedad ayudará a mantener la participación activa en la sociedad del mayor número posible de trabajadores y, en consecuencia, se mantendrá su contribución económica y se reducirán los niveles de dependencia. Esto tiene un efecto directo en la productividad y la competitividad.

Existen diferencias importantes entre las regiones europeas por lo que respecta a la situación sanitaria y al acceso a la asistencia sanitaria. Por lo tanto, es importante que la política de cohesión contribuya a los servicios de asistencia sanitaria, y ayuden así a incrementar el número de años de vida laboral saludable, fundamentalmente en los Estados miembros y regiones menos prósperas. La mejora de los programas comunitarios de salud y de las medidas preventivas desempeñará una función importante en la reducción de las desigualdades sanitarias. Una buena asistencia sanitaria redundará en una mayor participación en el mercado de trabajo, una vida laboral más larga, una mayor productividad y la disminución de los costes médicos y sociales.

Es importante que las políticas de cohesión, especialmente en las regiones más rezagadas, contribuyan a la mejora de los servicios de atención prolongada e inviertan en la mejora de la infraestructura sanitaria, sobre todo allí donde su ausencia o su desarrollo insuficiente representen un obstáculo importante para el desarrollo económico. Los Estados miembros deben atender a la necesidad de incrementar la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria mediante la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones, conocimientos e innovación. Las directrices para la acción en este ámbito son las siguientes:

- **Prevenir los riesgos para la salud** a fin de aumentar los niveles de productividad mediante campañas de información sanitaria y la transferencia de conocimientos y tecnologías, y velar por que los servicios de salud tengan las cualificaciones, los productos y el equipo necesarios para prevenir los riesgos y reducir al mínimo los daños potenciales.
- **Subsanar las insuficiencias de la infraestructura sanitaria** y promover una prestación eficiente de servicios cuando el desarrollo económico de las regiones y los Estados miembros menos prósperos se vea afectado. Esta acción deberá basarse en un análisis riguroso del nivel óptimo de prestación de servicios y de la tecnología apropiada, con opciones como la telemedicina y el posible ahorro de costes gracias a los servicios electrónicos de salud.

2. LA DIMENSIÓN TERRITORIAL DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Una de las características determinantes de las políticas de cohesión —a diferencia de las políticas sectoriales— es su capacidad para adaptarse a las necesidades y características particulares derivadas de problemas y oportunidades específicos vinculados a la situación geográfica. En la política de cohesión, el aspecto geográfico reviste una especial importancia. Por consiguiente, cuando elaboren sus programas y concentren sus recursos en las prioridades, los Estados miembros y las regiones deberán prestar especial atención a estas circunstancias geográficas como elemento transversal u horizontal.

La dimensión territorial contribuirá a desarrollar comunidades sostenibles y a evitar un desarrollo regional desequilibrado que obstaculice el potencial de crecimiento global. Este enfoque exige también que se aborden los problemas y las oportunidades propios de las zonas rurales y urbanas, así como los de territorios particulares, como las zonas transfronterizas y transnacionales o las regiones que sufren otras desventajas debido a su insularidad, su lejanía (como las regiones ultraperiféricas o árticas), su escasa densidad demográfica o su carácter montañoso. Los problemas demográficos y medioambientales que afectan a las zonas costeras también deben abordarse. La aplicación con éxito de las medidas en favor de la cohesión territorial exige mecanismos de ejecución que contribuyan a garantizar un trato equitativo de todos los territorios sobre la base de sus capacidades individuales como factor de competitividad. Por lo tanto, la buena gobernanza es importante para abordar adecuadamente la dimensión territorial.

De hecho, en la próxima generación de programas, la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo. En concreto, esto significa que debe darse un nuevo significado a la cohesión territorial que tenga que ver con la historia, la cultura o la situación institucional de cada Estado miembro.

El desarrollo de asociaciones de gran calidad es también esencial para reunir a los agentes de todos los niveles: regional, nacional, urbano, rural y local. El éxito de la cohesión territorial depende, por consiguiente, de una estrategia global que defina el marco dentro del cual se han de realizar objetivos y acciones específicos.

El nuevo marco legislativo ofrece a los Estados miembros la posibilidad de delegar en las ciudades la gestión de los fondos destinados a cuestiones urbanas dentro de los nuevos programas. A fin de beneficiarse plenamente de las asociaciones, es preciso que las ciudades participen durante todo el proceso, incluso en la responsabilidad de concebir y aplicar la parte del programa que les ha sido delegada.

El nuevo marco legislativo prevé asimismo una ayuda especial para las regiones ultraperiféricas a fin de compensar los costes elevados derivados de la distancia a la que se encuentran. Un reto particular en este sentido consistirá en procurar que esta ayuda contribuya a la realización de la estrategia del programa en su conjunto, es decir, generar un crecimiento sostenible y crear empleo.

2.1. La contribución de las ciudades al crecimiento y el empleo

Como se indica en la Comunicación de la Comisión sobre la política de cohesión y las ciudades, más del 60 % de la población de la Unión Europea vive en aglomeraciones urbanas de más de 50 000 habitantes⁴⁵. Las ciudades y las áreas metropolitanas en general albergan la mayor parte de los empleos, empresas y centros de enseñanza superior y son esenciales para lograr la cohesión social. Las ciudades y las áreas metropolitanas europeas atraen a trabajadores altamente cualificados creando a menudo un círculo virtuoso que estimula la innovación y los negocios, lo que refuerza su atractivo para los nuevos talentos.

⁴⁵ Comunicación al Consejo y al Parlamento «*Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions*» (La política de cohesión y las ciudades: la contribución urbana al crecimiento y el empleo en las regiones) COM(2006) [...] de 12.7.2006.

En las ciudades y las áreas metropolitanas no sólo se concentran las oportunidades sino también los desafíos. Por lo tanto, deben tenerse en cuenta los problemas específicos de estas zonas, como son el desempleo y la exclusión social (incluido el problema de los «trabajadores pobres»), el alto nivel de delincuencia en aumento, una congestión cada vez mayor y la existencia de bolsas de pobreza dentro de las ciudades.

Los programas dirigidos a las zonas urbanas pueden adoptar formas diferentes. En primer lugar, algunas acciones están destinadas a promover las ciudades como motores de desarrollo regional. Estas acciones deben procurar una mejora de la competitividad, por ejemplo mediante el establecimiento de agrupaciones. Entre las acciones que se benefician de ayudas cabe señalar las destinadas a promover **la iniciativa empresarial, la innovación y el desarrollo de servicios**, incluidos los servicios a los productores. La capacidad de atraer y retener a trabajadores altamente cualificados (con medidas relacionadas con la accesibilidad, la oferta de servicios culturales, etc.) es también importante.

En segundo lugar, existen acciones encaminadas a fomentar la cohesión interna dentro de las aglomeraciones urbanas cuyo objetivo es mejorar la situación de los barrios en crisis. Esto no sólo beneficia a los propios barrios, sino que contribuye a reducir la tendencia a la expansión descontrolada de las zonas suburbanas como resultado de la búsqueda de una mejor calidad de vida.

En este contexto, las medidas para rehabilitar el **entorno físico**, reurbanizar solares abandonados, en particular en antiguas zonas industriales, y conservar y desarrollar el patrimonio histórico y cultural revisten no poca importancia por sus consecuencias para el desarrollo del turismo y para crear ciudades más atractivas en las que la gente quiera vivir. La rehabilitación de los espacios públicos existentes y los polígonos industriales pueden contribuir de manera significativa a evitar la expansión urbana descontrolada y propiciar las condiciones necesarias para un desarrollo económico sostenible. En general, con una mejor planificación, concepción y mantenimiento de los espacios públicos, las ciudades pueden combatir la delincuencia y contribuir a que las calles, los parques y los espacios al aire libre sean seguros y se perciban como tales. En las zonas urbanas, los aspectos medioambientales, económicos y sociales están estrechamente interrelacionados. Un medio urbano de gran calidad contribuye a la consecución de la prioridad definida en la Estrategia renovada de Lisboa de hacer de Europa un lugar más atractivo en el que trabajar e invertir⁴⁶.

En tercer lugar, algunas acciones tienen por objeto promover un **desarrollo policéntrico y equilibrado** mediante la expansión de la red urbana en el ámbito nacional y comunitario, que incluya conexiones entre las ciudades económicamente más fuertes y las demás zonas urbanas, incluidas las ciudades de pequeño o mediano tamaño. Esto requiere opciones estratégicas para identificar y reforzar los polos de crecimiento y, lo que no es menos importante, establecer redes que los conecten desde un punto de vista físico (infraestructuras, tecnologías de la información, etc.) y humano (acciones en favor de la cooperación, etc.). Puesto que estos polos sirven a territorios más extensos, por ejemplo, las zonas rurales más próximas, contribuyen al desarrollo sostenible y equilibrado de cada Estado miembro y de la Comunidad en su conjunto. De manera similar, las zonas rurales ofrecen servicios a la sociedad en general, por ejemplo, posibilidades de actividades recreativas y paisajes de gran valor. Por lo tanto, se debe hacer también hincapié en la interconexión entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

⁴⁶ Estrategia temática para el medio ambiente urbano, COM(2005) 718 final.

La experiencia ha puesto de manifiesto que existen una serie de principios fundamentales en las acciones realizadas en el ámbito urbano. En primer lugar, los interlocutores clave en las ciudades y los organismos locales pueden desempeñar un papel importante en pos de estos objetivos. Como ya se ha mencionado anteriormente, los Estados miembros pueden delegar en las ciudades la responsabilidad del desarrollo urbano. Esto es particularmente importante cuando se impone la proximidad, por ejemplo, para responder a los desafíos de carácter fundamentalmente local, como la exclusión social y la falta de acceso a los servicios esenciales.

La preparación de un **plan de desarrollo urbano sostenible** a medio o largo plazo es por lo general una condición previa necesaria para el éxito, ya que garantiza la coherencia de las inversiones y su calidad ambiental, además de favorecer el compromiso y la participación del sector privado en la rehabilitación de los espacios urbanos. En general, es necesario un planteamiento multidisciplinar o integrado. Por lo que se refiere a las medidas limitadas a áreas específicas, por ejemplo con objeto de favorecer la inclusión social, las medidas destinadas a mejorar la calidad de vida (medio ambiente y vivienda) o el nivel de los servicios prestados a los ciudadanos deben combinarse con medidas para fomentar el desarrollo de nuevas actividades y la creación de empleo con el fin de asegurar a largo plazo el futuro de las zonas en cuestión. La nueva iniciativa JESSICA tiene por objeto promover y facilitar el desarrollo de productos de ingeniería financiera en apoyo de los proyectos incluidos en los planes de desarrollo urbano.

En general, los servicios y los programas integrados de ayuda deben destinarse a los grupos más necesitados, como los inmigrantes, los jóvenes y las mujeres. Debe alentarse a todos los ciudadanos a participar en la planificación y prestación de los servicios.

2.2. Apoyar la diversificación económica de las zonas rurales y pesqueras y las zonas con desventajas naturales

Las políticas de cohesión pueden apoyar también de manera decisiva la regeneración económica de las zonas rurales, complementando las acciones apoyadas por el nuevo fondo de desarrollo rural (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural - FEADR)⁴⁷. Con este enfoque complementario se pretende favorecer la reconversión y la diversificación económica en las zonas rurales europeas.

Debe fomentarse la sinergia entre las políticas estructurales, de empleo y de desarrollo rural. En este contexto, los Estados miembros deben garantizar la complementariedad y la coherencia entre las acciones que vayan a ser financiadas por el FEDER, el Fondo de Cohesión, el FSE, el Fondo Europeo de Pesca (FEP) y el FEADR en un territorio y un ámbito de actividad determinados. Los principios orientadores fundamentales que habrán de regir la demarcación y los mecanismos de coordinación entre las acciones apoyadas por los diferentes Fondos deberán definirse en el marco de referencia estratégico nacional o en el plan estratégico nacional.

Para la política de cohesión, la acción en favor de las zonas rurales o de las zonas con desventajas naturales debe propiciar el desarrollo de nuevas oportunidades mediante la diversificación de la economía rural. Esto requiere los esfuerzos necesarios para garantizar un

⁴⁷ Reglamento (CE) n° 1685/2005 del Consejo de 20 de septiembre de 2005, DO L 277 de 21.10.2005, p. 1.

nivel mínimo de acceso a los **servicios de interés económico general** a fin de atraer empresas y trabajadores cualificados y limitar la emigración. En este contexto, también es necesaria la conectividad con las principales redes nacionales y europeas. Además, la política de cohesión debe apoyar la capacidad endógena de los territorios rurales promoviendo, por ejemplo, la comercialización de productos a nivel nacional y mundial, y favoreciendo la innovación de los procesos y los productos en las actividades económicas existentes.

Lograr la masa crítica necesaria para prestar servicios eficientes –y, en concreto, los servicios antes mencionados destinados a mantener la salud de la mano de obra– representa un particular desafío. El acceso universal a todos los servicios, especialmente en las zonas de muy escasa densidad de población, puede lograrse invirtiendo en **polos de desarrollo** en las zonas rurales (por ejemplo, en ciudades pequeñas y medianas) y desarrollando **agrupaciones económicas** basadas en los activos locales junto con el empleo de las nuevas tecnologías de la información.

Muchas regiones rurales dependen en gran medida del turismo. Estas regiones necesitan un **enfoque integrado** dedicado a la calidad, centrado en la satisfacción de los clientes y basado en los aspectos económicos, sociales y ambientales del desarrollo sostenible. Las acciones deben aprovechar, y tratar de conservar y desarrollar, los activos naturales y culturales que pueden tener importantes efectos indirectos positivos, protegiendo los hábitat y apoyando las inversiones en biodiversidad. El enfoque integrado debe tener una incidencia positiva en el sector del turismo, la economía local, las personas que trabajan en el sector del turismo, los visitantes y la población local, así como en el patrimonio natural y cultural.

Por lo que respecta al sector pesquero, la reconversión económica de las zonas costeras dependientes de la pesca y de las pequeñas islas constituye, a menudo, un reto particular por razones geográficas; la política de cohesión puede desempeñar, a este respecto, un papel importante como complemento de las acciones que se benefician del apoyo del Fondo Europeo de la Pesca (FEP).

2.3. Cooperación

Las medidas para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, incluida, cuando sea necesario, la cooperación marítima, deben complementar las tres prioridades indicadas anteriormente. En consecuencia, una cooperación más estrecha entre las regiones de la UE debe ayudar a acelerar el desarrollo económico y a lograr un mayor crecimiento. Las fronteras nacionales son con frecuencia un obstáculo para el desarrollo del territorio europeo en su conjunto, y pueden limitar su potencial de plena competitividad. En el contexto transfronterizo y transnacional, el transporte, la gestión de los recursos hídricos y la protección del medio ambiente son ejemplos claros de tareas que exigen un planteamiento específico e integrado que rebasa las fronteras nacionales.

2.4. Cooperación transfronteriza

El objetivo último de la cooperación transfronteriza en Europa es integrar las zonas divididas por fronteras nacionales que afrontan problemas comunes que exigen soluciones comunes. Todas las regiones fronterizas de la Unión se enfrentan a este tipo de desafíos como resultado de la fragmentación de los mercados de trabajo y de capitales, las infraestructuras, la capacidad fiscal y las instituciones.

Aunque los programas de cooperación deben adaptarse a la situación particular de cada región fronteriza, es importante que se haga un esfuerzo para centrar la asistencia en las principales prioridades en apoyo del crecimiento y la creación de empleo.

Las recomendaciones generalmente aplicables para la futura cooperación transfronteriza no son siempre pertinentes, debido a la gran diversidad de situaciones. Al mismo tiempo, a la vista de los obstáculos que plantean las fronteras, un punto de partida útil es la mejora de la infraestructura de transportes y comunicaciones existente y el desarrollo, donde sea necesario, de nuevas conexiones. Estas son condiciones previas para el establecimiento o el desarrollo de contactos transfronterizos.

La cooperación transfronteriza debe centrarse en fortalecer la competitividad de las regiones fronterizas. Además, debe contribuir a la integración económica y social, especialmente cuando haya grandes disparidades económicas a ambos lados de la frontera. Las medidas incluyen la promoción de conocimientos y la transferencia de experiencia técnica, el desarrollo de actividades empresariales transfronterizas, la educación y la formación transfronterizas y el potencial de asistencia sanitaria, y la integración del mercado de trabajo transfronterizo; se ha de prever también la gestión conjunta del medio ambiente y de las amenazas comunes. Allí donde las condiciones básicas para la cooperación transfronteriza estén ya implantadas, la política de cohesión debe centrarse en la prestación de asistencia a acciones que aporten valor añadido a las actividades transfronterizas: por ejemplo, aumentar la competitividad transfronteriza mediante innovación e investigación y desarrollo; conectar redes intangibles (servicios) o redes físicas (transportes) para fortalecer la identidad transfronteriza como rasgo de la ciudadanía europea; promover la integración transfronteriza del mercado de trabajo; gestionar los recursos hídricos y controlar las inundaciones a nivel transfronterizo.

Debe prestarse una especial atención a los retos y las oportunidades que resultan de la modificación de las fronteras exteriores de la Unión tras la ampliación. A este respecto, es necesario fomentar acciones transfronterizas coherentes que fomenten la actividad económica a ambos lados de la frontera y eliminen los obstáculos al desarrollo. A tal fin, es preciso instaurar un marco coherente para dichas acciones a través de la política de cohesión y del nuevo instrumento europeo de vecindad y cooperación.

2.5. Cooperación transnacional

Las áreas transnacionales son macrorregiones en las que es preciso incrementar la integración y la cohesión económica y social. Los programas de cooperación transnacional tienen por objeto aumentar la cooperación entre los Estados miembros sobre asuntos de importancia estratégica.

Por lo tanto, se ha de prestar apoyo a acciones encaminadas a mejorar la interconexión física de los territorios (por ejemplo, inversiones en transporte sostenible) así como las conexiones intangibles (redes, intercambios entre las regiones y entre partes interesadas).

Las acciones previstas incluyen la creación de corredores europeos de transporte (especialmente tramos transfronterizos) para la prevención de desastres naturales, la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca hidrográfica, la cooperación marítima integrada y redes de I+D e innovación.

El mapa actual de las zonas de cooperación transnacional ha sido modificado para garantizar que éstas ofrecen condiciones para la realización de acciones estructurales básicas. Su trazado tiene en cuenta la coherencia territorial y criterios funcionales de carácter geográfico, por ejemplo, el hecho de compartir la misma cuenca hidrográfica o zona costera, la pertenencia a la misma zona montañosa o el hecho de que atraviere un corredor de transporte importante. Otros criterios, como la historia o las estructuras institucionales, o la cooperación o los convenios existentes, también son pertinentes.

2.6. Cooperación interregional

Los programas de cooperación interregional deben centrarse en los objetivos de crecimiento y empleo: fortalecer la innovación, las PYME y la iniciativa empresarial, el medio ambiente y la prevención de riesgos. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas en relación con el desarrollo urbano, la modernización de los servicios públicos (como la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la sanidad y la administración pública) y la ejecución de programas de cooperación y estudios y la recogida de datos. La cooperación interregional también recibirá apoyo en el marco de los programas de convergencia y de competitividad regional y empleo. Además, se fomentará el intercambio de experiencias y buenas prácticas de desarrollo urbano, inclusión social, relación entre las ciudades y las zonas rurales y realización de programas de cooperación.