

Dictamen del Comité de las Regiones — Quinto informe sobre la cohesión

(2011/C 166/07)

El COMITÉ DE LAS REGIONES

- se felicita de que la futura política de cohesión pueda cubrir el conjunto de las regiones europeas, sea cual fuere su nivel de desarrollo, y apoya la creación de una nueva categoría intermedia de regiones basada en el principio de igualdad de trato entre estas regiones;
- desea que puedan tenerse en cuenta otros indicadores complementarios al PIB como criterio para la aplicación y la evaluación de la política de cohesión, con el fin de reflejar mejor el grado de desarrollo de cada región;
- reitera su aspiración de mantener el FSE integrado en los fondos estructurales en el marco de la política de cohesión, y considera que su aplicación deberá ser territorializada;
- desea que el objetivo de cooperación territorial sea reforzado, sobre todo desde el punto de vista financiero, y aboga por un reparto de las dotaciones financieras para los programas de cooperación territorial a nivel de la Unión, no ya nacional;
- sostiene el principio general de la articulación de la política de cohesión y los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pero recuerda que la política de cohesión no debe estar exclusivamente al servicio de la Estrategia Europa 2020, puesto que sus propios objetivos están recogidos en el Tratado;
- desea que el objetivo de cohesión territorial se traduzca mediante la identificación de un eje territorial prioritario dentro del «menú» de la UE, como complemento de las cuestiones vinculadas a la Estrategia Europa 2020;
- apoya la elaboración de un «Marco Estratégico Común» y propone que los «contratos de asociación en favor del desarrollo y la inversión» impliquen a los distintos ámbitos territoriales en cada Estado miembro con el fin de aplicar un sistema de gobernanza multinivel
- se opone a las disposiciones en materia de condicionalidad macroeconómica llamada externa y también a la propuesta de constituir una «reserva de eficacia»; acepta la necesidad de instaurar nuevas formas de condicionalidad financiera vinculadas a los resultados, siempre que los criterios elegidos sean generales, equitativos, proporcionales y basados en el principio de la igualdad de trato.

Ponente:	Michel DELEBARRE (FR/PSE), Alcalde de Dunkerque
Texto de referencia:	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones – Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión
	COM(2010) 642 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

Observaciones generales

1. acoge favorablemente la publicación del Quinto Informe sobre cohesión económica, social y territorial, que constituye **una buena base para el debate** sobre las orientaciones relativas a la política de cohesión de después de 2013;

2. reconoce la importancia del análisis de la Comisión Europea en el primer informe sobre la cohesión realizado después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, especialmente en materia de reconocimiento de la cohesión territorial entre los objetivos clave de la Unión. Sin embargo, lamenta que el informe se base fundamentalmente en estadísticas anteriores a la **crisis financiera, económica y social** que la Unión Europea viene sufriendo desde 2008. Exige por tanto que el próximo período de programación se base en datos estadísticos posteriores a la crisis y pide al Consejo y a los Estados miembros que hagan todos los esfuerzos posibles a nivel político y administrativo para lograr este objetivo. Además, este hecho refuerza la necesidad de que se utilicen otros indicadores complementarios, y más actualizados, para diagnosticar el estado real del desarrollo de las regiones, ya que el crecimiento del PIB no va a reflejar, por sí solo, el impacto efectivo de la crisis. El Comité de Regiones ya se ha pronunciado, al respecto, en el Dictamen "Evaluar el progreso más allá del PIB". En el dictamen se proponen dos indicadores omnicomprendivos y que estarán disponibles a corto plazo, como son el índice global medioambiental y la encuesta social armonizada a nivel regional;

3. se felicita de las **iniciativas de la política de cohesión** que han permitido crear crecimiento y empleo, aumentar el capital humano, facilitar la creación de infraestructuras básicas cruciales para el territorio y mejorar la protección medioambiental. Subraya que la política de cohesión también está reconocida como inversión eficaz por su efecto palanca en la competitividad y la innovación, particularmente por su capacidad para movilizar el potencial del sector privado;

4. constata que, a pesar de los progresos realizados por la política de cohesión en materia de reducción de las disparidades, aún **persisten importantes desequilibrios** tanto entre regiones europeas como dentro de ellas, como son las diferencias en

cuanto al desarrollo de infraestructuras, renta de los ciudadanos, calidad de los servicios públicos y acceso a ellos, especialmente acentuadas por el distinto impacto de la crisis económica y financiera y una serie de retos cada vez más importantes como son la globalización, el paro (especialmente entre los jóvenes), el envejecimiento de la población, el cambio climático y la dependencia energética;

5. insiste, por tanto, en que la política de cohesión disponga de **recursos** suficientes para alcanzar los objetivos perseguidos reforzando las acciones en los Estados miembros y a escala regional y local, con el fin de permitir un verdadero reequilibrio económico, social y territorial entre las regiones europeas;

6. recuerda que el **valor añadido para la Unión** de la política de cohesión descansa ante todo en su enfoque:

- **solidario**, a través del apoyo a un desarrollo equilibrado a escala de la Unión;
- **estratégico**, a través de una identificación de objetivos clave adecuados a las necesidades del territorio y de su población;
- **integrado** en una mayor sinergia con las políticas sectoriales sobre un territorio dado;
- **transversal**, de distintas políticas que repercuten sobre el territorio;
- **territorial**, sobre la base de un diagnóstico territorial que pone de relieve los puntos fuertes y débiles de cada región;
- **plurianual**, a través de la definición de objetivos a corto, medio y largo plazo;
- y **asociativo**, involucrando a los niveles europeo, nacional, regional y local, así como a los agentes socioeconómicos del territorio en la formulación y puesta en práctica de los programas operativos;

7. recuerda que, gracias a este enfoque único, la política de cohesión permite, mas que cualquier otra política europea, lograr que la integración europea alcance visibilidad ante los territorios y los ciudadanos, aportando respuestas adaptadas y coordinadas a sus necesidades;

Hacia una nueva arquitectura de la política de cohesión

Una política de cohesión para todas las regiones, adaptada a su nivel de desarrollo

8. se felicita de que el Quinto Informe sobre la cohesión confirme que la futura política de cohesión pueda cubrir **el conjunto de las regiones europeas**, sea cual fuere su nivel de desarrollo. Subraya, en este sentido, que los fondos estructurales deberán concentrarse predominantemente en las regiones europeas menos desarrolladas, proporcionando al mismo tiempo un apoyo indispensable al resto de las regiones que les sirva de estímulo respecto de la competitividad, del empleo, de la integración social y del desarrollo sostenible, con el fin de estimular un desarrollo equilibrado en el conjunto del territorio de la UE;

9. considera oportuno prever la creación de una **nueva categoría intermedia** de regiones situadas entre el 75 % y el 90 % del PIB europeo. Este sistema pretende limitar el efecto umbral observado del 75 % del PIB de la Unión (umbral de subvencionabilidad actual entre los objetivos de convergencia y competitividad) y garantizar una igualdad de trato entre estas regiones. Se trata de tener en cuenta a un tiempo las dificultades de las regiones que, a partir de 2013, abandonarán por primera vez el objetivo de convergencia, pero también las de las que, aunque hayan sido subvencionables en relación con el objetivo de convergencia, sigan experimentando dificultades socioeconómicas estructurales respecto de la aplicación de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, presa de disparidades regionales internas. La creación de esta categoría no deberá penalizar a las regiones que reciben actualmente subvenciones con cargo al objetivo de convergencia de competitividad o en «*phasing-out*» y «*phasing-in*»;

10. reitera su deseo de que se tengan en cuenta **criterios complementarios al PIB**, sobre todo para la aplicación y evaluación de los programas, con el fin de reflejar mejor el grado de desarrollo de cada región y los problemas específicos de cohesión social y territorial que en ellas se plantean (disparidades subregionales, fluctuación de los ingresos, tasas de desempleo, accesibilidad a los servicios de interés general, accesibilidad e interoperabilidad de los medios de transporte, calidad del medioambiente, bienestar social, nivel de educación, etc.). La revisión intermedia del período de programación (5+5) debe ser la ocasión para incluir estos nuevos criterios complementarios al PIB. Pide pues a la Comisión Europea que elabore una lista de **indicadores de desarrollo territoriales, sociales y medioambientales** sobre la base de los trabajos de Eurostat, ORATE ⁽¹⁾ y la OCDE;

El refuerzo de un enfoque integrado

11. aprueba el **planteamiento integrado** de la política de cohesión, para favorecer la complementariedad del conjunto de los fondos (Fondo de Cohesión, FEDER, FSE, FEADER y FEP) y facilitar su aplicación mediante un enfoque integrado.

⁽¹⁾ Red de observación en materia de desarrollo y cohesión territorial a nivel europeo (ESPON/ORATE).

El Comité recomienda que se definan claramente los ámbitos de intervención de cada fondo y la relación que se establece con ellos cuando se producen intervenciones de otros fondos de la UE, como los de transporte o medio ambiente, tanto desde un punto de vista estratégico como de operatividad sobre el terreno. Por otra parte, deben definirse directrices claras a nivel europeo y estructuras de coordinación a nivel nacional y subnacional;

12. desea recibir precisiones respecto de las **disposiciones de aplicación del Fondo Social Europeo**; considera que el FSE debería estar integrado en los fondos estructurales en el marco de la política de cohesión, como actualmente, y estima que sería apropiada una cooperación más estrecha entre el FSE y el FEDER. El Comité propugna, en este sentido, el recurso a la financiación cruzada y a la creación de programas operativos multifondos (FEDER y FSE);

13. considera que si el FSE tiene que contribuir al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la Estrategia Europea de Empleo, **su aplicación deberá ser territorializada** e inscribirse plenamente en el marco de la política de cohesión, sobre la base de las necesidades identificadas en el ámbito territorial ⁽²⁾. Expresa su satisfacción por el hecho de que las conclusiones de la Presidencia belga tras la reunión informal ⁽³⁾ de los ministros responsables de la política de cohesión abogan por «reforzar la dimensión regional del FSE y reforzar con ello su visibilidad» y, en consecuencia, también su integración con las estrategias socioeconómicas de ámbito regional;

14. desea que se mejore la **visibilidad de los proyectos financiados por el FSE** mediante una ejecución más territorializada basando los proyectos en necesidades locales concretas y prácticas a fin de hacerlos más visibles, complementando los trabajos realizados en materia de comunicación y de sensibilización y financiados en el marco de la asistencia técnica a nivel europeo, nacional y regional;

15. aboga por que el **reparto FEDER/FSE** se base en un porcentaje definido en el nivel nacional con el fin de garantizar unas dotaciones del FSE adecuadas a los retos de la cohesión económica y social en los Estados miembros y regiones correspondientes. El Comité de las Regiones sugiere que dentro de los márgenes fijados los Estados miembros realicen un reparto de los Fondos Estructurales (FEDER y FSE) a nivel nacional, en cooperación con los entes regionales y locales;

16. considera que en el futuro deberá fomentarse y simplificarse la **flexibilidad entre el FEDER y el FSE**, sobre todo a través del nuevo Marco Estratégico Común y en particular en el marco de los enfoques del desarrollo local y los planes integrados de las ciudades y de los entes locales ⁽⁴⁾. Además, solicita a la Comisión Europea que, en futuras propuestas legislativas, establezca un sistema análogo entre el FEDER y el FSE para garantizar un enfoque más integrado en los territorios rurales;

⁽²⁾ Véase el Dictamen sobre «El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013» (ponente: Catuscia MARINI, IT/PSE) – CDR 370/2010.

⁽³⁾ Reunión ministerial informal celebrada en Lieja los días 22 y 23 de noviembre de 2010.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 8 del Reglamento (CE) n° 1080/2006 sobre el desarrollo urbano sostenible.

Una cooperación territorial reforzada

17. apoya la **referencia a la cooperación territorial**, que conserva su estructura actual en tres partes, pero lamenta que no sea más detallada. En este sentido, desearía que este objetivo fuese reforzado mediante:

- un aumento de la dotación atribuida;
- reglas específicas más adecuadas a los programas de cooperación territorial por la vía de un aumento de la asistencia técnica a nivel local, una simplificación de las normas de auditoría y de control, una categorización de los costes indirectos aplicable y adaptada, la determinación de las normas de subvencionabilidad de los gastos de la Unión, etc.;
- propuestas dirigidas a mejorar la gobernanza de esos programas;

18. aboga por un **reparto de las dotaciones financieras para los programas de cooperación territorial a nivel de la Unión**, no ya nacional. Los beneficiarios de estos programas tienen que justificar de una manera más clara los resultados y el valor añadido generado por los proyectos de cooperación territorial en las regiones por la transferencia de buenas prácticas y conocimientos técnicos. El Comité desea privilegiar un enfoque estratégico e integrado a escala de los espacios de cooperación, evitando cualquier consideración de orden nacional en términos de retorno financiero;

19. pide a la Comisión que en las futuras propuestas legislativas prevea disposiciones que permitan al **FSE** intervenir en el marco de los programas de **cooperación territorial**, con vistas a financiar acciones incluidas en su ámbito de intervención;

20. reclama una **complementariedad real entre los tres objetivos de la política de cohesión**. La intervención de la Unión a escala transfronteriza, transnacional e interregional debe poder ser complementaria de las actuaciones realizadas a escala de los programas regionales ejecutados en el marco de los objetivos de «convergencia» y de «competitividad regional y empleo». Podría fomentarse la identificación de ejes o de medidas destinadas a la cooperación territorial en los programas regionales, especialmente con el fin de permitir la financiación de proyectos estructurales de ámbito transfronterizo o transnacional. Simultáneamente, debería buscarse una mejor coordinación entre los tres aspectos del objetivo de «cooperación territorial»;

21. subraya la necesidad de **articular mejor los programas de cooperación territorial con estrategias territoriales** elaboradas sobre la base de una voluntad común de todos los agentes que intervienen en el territorio⁽⁵⁾. En este sentido considera que los programas transnacionales pueden servir de apoyo a las estrategias macrorregionales y a las estrategias marítimas integradas que se están empezando a elaborar. Del mismo modo, los programas transfronterizos podrán prestar

su apoyo a las estrategias eurorregionales y eurometropolitanas actualmente en ejecución. Asimismo, pide que se revise muy al alza el límite de la distancia de 150 km utilizado en la clasificación de las islas como regiones fronterizas;

22. pide a la Comisión Europea que facilite nuevas asociaciones territoriales simplificando y mejorando la forma de gestionar los programas de cooperación interregional. La mejora de la **cooperación interregional** no sólo garantiza un enfoque coordinado para unos problemas comunes, sino que también reconoce que las soluciones innovadoras no están delimitadas por las fronteras territoriales existentes;

23. recuerda que **la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)**⁽⁶⁾ **sigue siendo una herramienta muy valiosa** para facilitar la cooperación, especialmente en el marco de la cooperación transfronteriza. Considera que el reglamento dedicado a la AECT deberá simplificarse y adaptarse en la futura programación en función de las experiencias desarrolladas en el período actual. Esta simplificación podría afectar especialmente al derecho que regula el personal y el régimen fiscal de la AECT, así como a la reducción de la duración de los procedimientos actuales. Además, propugna la concesión más sistemática de subvenciones globales a las AECT, con el fin de que éstas lleguen a gestionar directamente los fondos estructurales;

24. solicita a la Comisión Europea que mejore la **cooperación** actual en las **fronteras exteriores**. En especial es necesario simplificar los procedimientos e introducir más sinergias entre la intervención del FEDER y la del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA) y del Fondo Europeo de Desarrollo (FED);

25. resalta la importancia de la cooperación territorial para las regiones ultraperiféricas, cuya posición geográfica en las fronteras exteriores más lejanas de la UE hace que esta cuestión sea una necesidad. Pide que se desarrolle el **Plan de acción de gran vecindad** con el objetivo de alcanzar una mejor inserción de estas regiones en sus entornos geográficos;

Unas prioridades estratégicas adaptadas a las particularidades regionales

Hacia una mayor flexibilidad en la articulación con Europa 2020

26. subraya que la política de cohesión, junto con las demás políticas financiadas por la Unión Europea, puede y debe seguir desempeñando un papel fundamental, tanto para permitir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, como para establecer la Estrategia Europa 2020, como para **sostener un desarrollo armonioso** de la Unión mediante el fomento del potencial endógeno de todas las regiones y la reducción de las disparidades entre territorios europeos, como establece el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;

⁽⁵⁾ Véase el dictamen de iniciativa del CDR sobre el tema «Una estrategia para la región del Mar del Norte/Canal de la Mancha» (ponente: Hermann KUHN, DE/PSE) – CDR 99/2010 fin.

⁽⁶⁾ Véase el dictamen de iniciativa sobre «Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT» – CDR 100/2010 rev. 3 (ponente: Alberto NÚÑEZ FEIJÓO, ES/PPE).

27. sostiene el principio general de la articulación de la política de cohesión y **los objetivos de la Estrategia Europa 2020** y sus iniciativas emblemáticas para avanzar en el camino hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. No obstante, considera que durante el período 2007-2013 se han realizado ya esfuerzos importantes en la materia, que habrá que evaluar antes de comprometerse en una mayor concentración de los recursos;

28. en este sentido, recuerda que **la política de cohesión no debe estar exclusivamente al servicio de la Estrategia Europa 2020 y los Programas Nacionales de Reforma**, puesto que sus propios objetivos están recogidos en el Tratado, a saber, la reducción de las desigualdades económicas, sociales y territoriales entre las regiones de la Unión Europea. La política de cohesión debe, por consiguiente, basarse en la situación de los territorios, sus necesidades y su potencial de desarrollo;

29. apoya el principio general de un «menú» europeo de grandes prioridades temáticas, que sustituiría a la lógica actual de orientación de los fondos estructurales hacia unas categorías de gasto definidas de forma restrictiva. Se opone, sin embargo, a una **restricción demasiado grande del número de estas prioridades** que hay que elegir entre los nuevos contratos nacionales de asociación en materia de desarrollo e inversión y los programas operativos, con el fin de dejar un margen de maniobra suficiente a los entes locales y regionales en la estructuración de los objetivos de la Estrategia Europa 2020;

30. considera que no corresponde a la Comisión Europea hacer obligatorias algunas de estas prioridades, que tendrán que ser definidas a nivel regional sobre la base de un diagnóstico territorial que destaque los puntos fuertes y los puntos débiles del territorio. Del mismo modo, considera que **no procede imponer una concentración de la totalidad de los fondos estructurales únicamente a las prioridades temáticas**, que las regiones estarán obligadas a elegir entre el «menú» europeo. Esta disposición iría en contra del principio mismo del enfoque integrado, que presupone que la estrategia de desarrollo descansa en una inversión en diferentes sectores;

31. solicita por tanto a la Comisión Europea que la **lista de prioridades temáticas** que pueda enunciarse en la futura regulación sobre la política de cohesión no sea demasiado restrictiva, no sólo para tener en cuenta la diversidad territorial, económica y social de cada región, sino también para ir más allá de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en los ámbitos de la cohesión social y territorial;

Hacia una toma de consideración real del objetivo de cohesión territorial

32. aprueba el principio de **mayor flexibilidad en la organización de los programas operativos** al objeto de poder intervenir en el territorio a diferentes escalas (subregional, regional, plurirregional y macrorregional) en función de las particularidades territoriales o de espacios funcionales tales como las cuencas fluviales, las zonas de montaña, los archipiélagos, etc. Semejantes intervenciones deberán sin embargo descansar en una voluntad común, por parte de los agentes que actúan en el territorio y especialmente de los entes territoriales, de asociarse en torno a un verdadero proyecto de territorio, sin cuestionar por ello la pertinencia del ámbito regional;

33. desea que el **objetivo de cohesión territorial** se traduzca en la nueva estructura de la política de cohesión, mediante la identificación de un **eje territorial prioritario** dentro del «menú» de la UE, como complemento de las cuestiones vinculadas a la Estrategia Europa 2020, de forma que la cohesión territorial pueda garantizar una ordenación del territorio equilibrada para promover la interdependencia entre las regiones y la coherencia general de las políticas. Apoya, además, la propuesta de la Comisión Europea de **tener adecuadamente en cuenta a las regiones con particularidades territoriales** (7);

34. insiste en que las **regiones ultraperiféricas** deben seguir siendo objeto de una atención particular en relación con el régimen específico que les reconoce el artículo 349 del Tratado FUE. Recuerda la necesidad de prever una serie de disposiciones financieras para estas regiones dirigidas a compensar las desventajas que supone su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y su dependencia económica de un reducido número de productos. Semejante compensación parece indispensable para facilitar el acceso de las regiones ultraperiféricas al mercado interior en unas condiciones iguales a las del resto de las regiones europeas;

35. aprueba el hecho de que **se tenga más en cuenta la dimensión urbana** en la política de cohesión, a través de una mayor implicación de las ciudades y las aglomeraciones urbanas en todas las fases del diseño de la política de cohesión, desde los Programas Nacionales de Reforma y los contratos de asociación para el desarrollo y la inversión hasta los programas operativos. En este sentido hace votos por que la dimensión urbana encuentre una consideración apropiada en los programas operativos y reitera su deseo de que se dé prioridad a un enfoque integrado de desarrollo urbano. Recuerda, en efecto, que las zonas urbanas se caracterizan a menudo por tener importantes diferencias económicas, sociales y territoriales, a las que es preciso proporcionar respuestas adecuadas. Este enfoque de un desarrollo urbano integrado tendrá que encontrar apoyos en los trabajos desarrollados en el marco de la Carta de Leipzig, dirigida a examinar el nuevo referente común de ciudad europea sostenible. Asimismo, conviene considerar las ciudades como polos de crecimiento y desarrollo para el conjunto de su región;

36. apoya la propuesta de la Comisión Europea de asignar a los representantes elegidos locales o regionales un papel más importante en la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo urbano en el marco de los programas operativos. Esta apropiación y responsabilización por parte de los entes locales y regionales deberá conllevar una asignación más sistemática de **subvenciones globales destinadas a las ciudades**, aglomeraciones urbanas y regiones de que se trate. El Comité de las Regiones se pronuncia a favor de mantener la dimensión urbana en el marco de la política de cohesión europea. Las ciudades pueden ser importantes motores de crecimiento e innovación. Por otra parte, la intensificación de las relaciones ciudad-campo puede impulsar de forma especial la cohesión económica, social

(7) Según el artículo 174 del Tratado FUE, se prestará especial atención «a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

y territorial de la UE y contribuir al mismo tiempo a la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Para que puedan desempeñar esta función con vistas al futuro serán también necesarias medidas encaminadas a la estabilización económica y social y al desarrollo sostenible de las ciudades y las zonas urbanas desfavorecidas. Estas medidas deberán planificarse y aplicarse en el marco de los programas operativos regionales;

37. lamenta la **ausencia de referencias a la dimensión rural, siendo así que los territorios rurales** y periurbanos representan más del 80 % del territorio de la Unión conforme a las definiciones establecidas. Pide a la Comisión Europea que preste una atención muy especial a los vínculos que existen entre los diferentes tipos de municipios –zonas urbanas (ciudades grandes y pequeñas) y zonas rurales–, que constituyen un elemento fundamental de toda política integrada de desarrollo regional. Desea, además, que la dimensión rural encuentre su lugar en el marco de la futura política de cohesión, y que se logre una mejor articulación y una mayor sinergia entre las intervenciones del FEDER, del FSE y del FEADER, tanto a través del Marco Estratégico Común, como a escala de los programas operativos. Propone igualmente la creación de un programa denominado RURBACT⁽⁸⁾, que permitiría fomentar el intercambio de buenas prácticas y la constitución de redes en torno a los problemas urbanos y rurales y a la articulación que es preciso establecer entre estas dos dimensiones;

38. propugna por tanto la **identificación de un eje territorial** en los programas operativos, que permita financiar proyectos que se enmarquen en actuaciones territoriales subregionales. El nuevo enfoque del desarrollo local debe convertirse en el marco estratégico global para el desarrollo subregional de todas las zonas de que se trate, con independencia de que sean urbanas, rurales o mixtas y quedar recogido en los programas regionales;

39. lamenta que el Quinto Informe sobre la cohesión no destaque suficientemente la tendencia a la agravación de algunas **disparidades subregionales**. Estas disparidades se caracterizan por fenómenos como la segregación territorial, que propician la aparición de cierto tipo de guetos, y el declive continuo de determinadas zonas remotas. El registro claro de unos datos estadísticos adecuados y la adopción de medidas dirigidas a reducir dichas disparidades subregionales contribuirían a tener más en cuenta el objetivo de cohesión territorial a nivel local, siempre y cuando la gestión sea a escala regional;

40. defiende la necesidad de prestar una **mayor atención a las iniciativas de desarrollo local**, que habrá que fomentar mediante una cofinanciación más sistemática por parte de la Unión. Cuando corresponda, deberá dedicarse parte de un programa operativo a iniciativas de desarrollo local (por ejemplo de

asociación, etc.). Puede tratarse de convocatorias de proyectos regionales o plurirregionales⁽⁹⁾ dirigidos a propiciar que un conjunto de agentes públicos (representantes elegidos de colectividades locales o representantes de organismos públicos, etc.) y de agentes privados (empresas, cámaras consulares, cooperativas, asociaciones, etc.) formulen y apliquen una estrategia de desarrollo local sobre la base de un enfoque integrado⁽¹⁰⁾. Las iniciativas de desarrollo local pueden contribuir de forma significativa al desarrollo institucional de los entes locales, con la condición de que a éstos se les apoye financieramente, incluso mediante programas de asistencia técnica;

41. considera que **el objetivo de cohesión territorial se aplica al conjunto de las políticas de la Unión**, y debe basarse en una convergencia entre las políticas sectoriales y la política de cohesión, así como en una mayor consideración del impacto territorial de todas las políticas de la Unión en el momento de su formulación. En este sentido lamenta que la Comisión Europea no haya dado curso aún a su solicitud de presentar un Libro Blanco sobre cohesión territorial⁽¹¹⁾;

42. lamenta que en el Quinto Informe sobre la cohesión **no se haga referencia a los Servicios de Interés General (SIG)**, dado que el vínculo intrínseco entre sus misiones y la cohesión territorial se reconoce expresamente en el artículo 14 del Tratado FUE y en el Protocolo 26 anejo al Tratado de Lisboa. Reitera por tanto su solicitud de que el impacto territorial de las políticas de la Unión sobre los SIG sea objeto de evaluaciones *ex-ante* y *ex-post*;

Aplicación de la política de cohesión

Enfoque estratégico

43. apoya la **elaboración de un Marco Estratégico Común** que comprendería el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca. No obstante, desea que este marco estratégico sea definido conjuntamente por el Consejo y por el Parlamento Europeo, en colaboración con el Comité de las Regiones. Este Marco Estratégico Común deberá velar por que se precisen los ámbitos de intervención respectivos, y por tanto, los distintos papeles y los vínculos entre estos fondos europeos en las regiones de la Unión Europea, así como con otros fondos de la UE con una clara dimensión territorial y una estrecha relación con los Fondos Estructurales, como la financiación de las redes transeuropeas o los eventuales futuros fondos para el medio ambiente y el clima, entre otros;

⁽⁹⁾ Como, por ejemplo, la toma en consideración de la cohesión territorial en el enfoque integrado de la programación de los fondos estructurales en Italia durante el período 2000-2006. Estos proyectos territoriales integrados cubren siete regiones NUTS II con una aplicación a nivel subregional.

⁽¹⁰⁾ Como, por ejemplo, los grupos de acción local en el marco del programa LEADER+.

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen del Comité de las Regiones «Libro Verde sobre la cohesión territorial» (ponente: Jean-Yves LE DRIAN, FR/PSE) – CDR 274/2008 fin.

⁽⁸⁾ El programa RURBACT se fundamentaría en una evolución y un refuerzo del programa URBACT, sobre la base de la experiencia de la red RURACT, con el fin de tener más en cuenta los vínculos entre las dimensiones urbana y rural.

44. considera que las estrategias macrorregionales ya existentes pueden actuar como «**marcos de referencia estratégica a escala macrorregional**». Las estrategias regionales formuladas en el marco de los programas operativos (emanados de los tres objetivos de la política de cohesión) podrían inspirarse en los ejes prioritarios de las citadas estrategias macrorregionales;

45. pide a la Comisión Europea **precisiones sobre el contenido y la forma inherente a los «contratos de asociación en favor del desarrollo y la inversión»** que se negociarán entre la Comisión Europea y los Estados miembros. Destaca la necesidad de poner en práctica los principios de asociación y gobernanza multinivel, por lo que propone que los entes territoriales tomen parte en la formulación, negociación y aplicación de dichos contratos, en la medida en que estén directamente implicados en los programas operativos que establecen estos contratos. Deben participar en la elección de las prioridades temáticas y los compromisos financieros que haya que aplicar a los programas operativos en los que participen;

46. propone que los «contratos de colaboración en materia de desarrollo e inversión» y los «pactos territoriales» para la aplicación de la Estrategia Europa 2020 introduzcan en cada Estado miembro un **sistema de gobernanza multinivel** que haga participar a los distintos ámbitos territoriales⁽¹²⁾ (europeo, nacional, regional y local) en el marco de un acuerdo de colaboración reforzada con los entes regionales y locales. Pide que los entes territoriales (en tanto que cofinanciadores o cogestores de servicios públicos) sean signatarios de dichos pactos territoriales, y que participen plenamente en su formulación, negociación, aplicación y seguimiento. Al igual que el Marco Estratégico Común, esos pactos territoriales deberán incluir el Fondo de Cohesión, el FEDER, el FSE, el FEADER y el FEP, y garantizar su coherencia con los Programas Nacionales de Reforma, facilitando su aplicación en el territorio;

47. acoge favorablemente la creación de **programas operativos como herramienta principal para la aplicación** de la política de cohesión, como en el período actual. En este sentido recuerda que la Comisión Europea deberá velar por que los entes territoriales participen plenamente en la formulación, negociación y aplicación de estos programas;

48. apoya la elaboración de **informes anuales de ejecución** que permitan rendir cuentas de la realización de los objetivos a lo largo del período de programación, como viene ocurriendo actualmente. En cambio, no ve el interés de introducir una nueva exigencia de evaluación durante la ejecución de los programas, a partir de la certificación de una parte determinada de los fondos a la Comisión Europea;

49. apoya la propuesta de la Comisión Europea de **organizar periódicamente debates políticos** en los distintos foros competentes de las instituciones de la Unión. A este respecto se pone a disposición de la Comisión Europea para organizar

⁽¹²⁾ La identificación de los entes territoriales signatarios deberá realizarse en cada Estado miembros en función del reparto de las competencias de orden inferior al estatal.

debates de este tipo con ocasión de las reuniones del pleno o de la Comisión COTER;

50. considera, como la Comisión Europea, que es fundamental que **los ministros responsables de la política de cohesión se reúnan periódicamente en una de las formaciones formales del Consejo**⁽¹³⁾, con el fin de intercambiar información sobre el estado de la programación y de evaluar los progresos logrados respecto de los objetivos perseguidos;

Acuerdos de colaboración y gobernanza

51. considera que el éxito de la Estrategia Europa 2020 requiere una puesta en práctica en la que participen los distintos agentes interesados a nivel europeo, nacional, regional y local mediante un **sistema de gobernanza multinivel**. Recuerda, en este sentido, la necesidad de celebrar pactos territoriales que permitan participar más directamente a los entes regionales y locales;

52. recuerda la importancia de unos **criterios más estrictos y más detallados que permitan aplicar el principio de asociación** con los entes territoriales en la formulación, negociación y aplicación de los objetivos estratégicos de la Unión y nacionales, así como de los programas operativos. Se congratula de que en las evaluaciones llevadas a cabo por la Comisión Europea se ponga de manifiesto que la implicación de los entes territoriales y de los agentes socioeconómicos del territorio constituye un factor decisivo para el éxito de la política de cohesión;

Rendimiento, condicionalidad, incentivos y sanciones

53. insta encarecidamente a los entes regionales y locales a que garanticen el máximo rendimiento de su **capacidad administrativa e institucional** y desarrollen recursos financieros y humanos suficientes para afrontar la complejidad de los proyectos financiados por la UE, principalmente en lo que se refiere a la carga administrativa y burocrática; hace hincapié en la necesidad de garantizar unos niveles de financiación apropiados que permitan a los entes regionales y locales participar de manera adecuada en proyectos importantes financiados por los Fondos Estructurales;

54. se **opone firmemente a las disposiciones en materia de condicionalidad macroeconómica** llamada externa, es decir, retener los Fondos Estructurales de que disponen las regiones y ciudades debido a errores y carencias de sus gobiernos nacionales, o al hecho de que estos no hayan respetado el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La aplicación de sanciones o incentivos financieros vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento destinados a garantizar el respeto de las condiciones macroeconómicas corre el riesgo de penalizar fundamentalmente a los entes regionales y locales, a pesar de que no sean responsables del incumplimiento por parte de los Estados miembros de sus obligaciones al respecto⁽¹⁴⁾;

⁽¹³⁾ Podría tratarse de una formación específica de la política de cohesión, o bien de sesiones del Consejo de Asunto Generales dedicadas a la política de cohesión, en presencia de los ministros responsables de la política de cohesión.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CDR de 1 de diciembre de 2010: «Reforzar la coordinación de las políticas económicas» (ponente: Konstantinos TATSIS, EL/PPE) – CDR 224/2010 fin, así como la Resolución sobre las prioridades del CDR para 2011 aprobada el 2 de diciembre de 2010 – CDR 361/2010 fin, en particular su punto 10.

55. apoya el establecimiento de una **condicionalidad (interna)** destinada a mejorar la eficacia de la política de cohesión. Dicha condicionalidad debería estar estrechamente unida a las prioridades temáticas de la política de cohesión y no se debería intentar relacionarla con reformas estructurales más amplias vagamente vinculadas a la aplicación de la política. Debería centrarse en las condiciones estructurales e institucionales necesarias para garantizar una utilización óptima de los fondos de cohesión. Debería ser de carácter sencillo, aplicable y proporcional, y haberse comprobado previamente;

56. apoya el **mantenimiento de la cofinanciación europea**, que garantiza la adhesión y la responsabilización de los agentes que intervienen sobre el terreno. Como en el período actual, las tasas de cofinanciación europea deben modularse por objetivos en función del nivel de desarrollo de cada región. Por el contrario, se opone a cualquier revisión a la baja de las tasas de cofinanciación, que no deben servir de variables para realizar ajustes en caso de restricciones presupuestarias resultantes de un acuerdo interinstitucional sobre las próximas perspectivas financieras. Además, tiene dudas sobre la modulación de las tasas de cofinanciación propuesta por la Comisión Europea en función del valor añadido para la Unión, de los tipos de acción y de los beneficiarios. Dicha modulación corre el riesgo de producir una serie de complejidades capaces de generar irregularidades y de complicar aún más las tareas de las autoridades de gestión. Por último, recuerda que las tasas de cofinanciación por eje deben fijarse para cada programa operativo, al objeto de que correspondan a los objetivos prioritarios adoptados;

57. **se opone a la propuesta de constituir una «reserva de eficacia»** sobre la base de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, para la que parece difícil definir criterios objetivos de atribución. Semejante «reserva de eficacia» corre el riesgo de favorecer a las regiones más eficaces sin tener en cuenta los esfuerzos realizados por determinadas regiones que no cuentan necesariamente con condiciones favorables desde un punto de vista territorial, económico o social, y sin tener presente el carácter de ciertas soluciones y, en particular, de las soluciones integradas complejas, que requieren una larga preparación. Una reserva de eficacia podría conllevar la definición de objetivos poco ambiciosos por los Estados miembros. Además, considera que la creación de una «reserva de eficacia», tanto si se hace a nivel de la Unión como a nivel nacional, no constituye una garantía de que las inversiones vayan a ser más eficaces. En cambio, podría apoyar la creación de una reserva de flexibilidad (que no estaría basada en un criterio de eficacia) constituida sobre la base de créditos liberados automáticamente durante el período de programación, y que iría dirigida:

— bien a financiar iniciativas experimentales en materia de crecimiento inteligente, sostenible o integrador;

— bien a hacer intervenir los fondos estructurales en una situación de crisis económica, social o medioambiental en relación con el Fondo de Adaptación a la Globalización y el Fondo de Solidaridad de la Unión europea;

58. **acepta la necesidad de instaurar nuevas formas de condicionalidad financiera (condicionalidad interna) vinculadas a los resultados**, al tiempo que considera indispensable, para garantizar una aplicación coherente del sistema de condicionalidad estructural, definir criterios (generales, equitativos, proporcionales y basados en el principio de la igualdad de trato) que permitan establecer claramente si se satisface una condición determinada. Los objetivos cuantificados deben servir a la dirección estratégica de la programación sin generar un sobrecoste desproporcionado. Determinados con ayuda de un número limitado de indicadores de ejecución y de resultados, permiten medir los progresos realizados respecto de la situación de partida y de la realización de los objetivos que aplican los ejes prioritarios. Por lo tanto, no deben ser objeto de sanción si no se llegan a alcanzar plenamente los resultados previstos. Tal como recordaron los ministros responsables de la política de cohesión reunidos en Lieja los días 22 y 23 de noviembre de 2010, actualmente se aplican ya importantes condicionalidades que han demostrado su eficacia. Se trata en particular de la norma de liberación automática, de las normas de clausura, de la aprobación de los sistemas de control y auditoría, de los principios de adicionalidad y cofinanciación, etc. Estas condicionalidades internas podrían por tanto ser mantenidas y mejoradas;

59. recuerda que las contrapartidas aportadas por los entes territoriales respetando el principio de cofinanciación confieren plena legitimidad al Comité de las Regiones para participar en el diálogo constructivo deseado por la Comisión Europea con el fin de profundizar sobre las distintas formas de condicionalidad que se contemplan en el Quinto Informe sobre la cohesión, en el marco de un **grupo de trabajo (task force) sobre condicionalidad**, junto a los Estados miembros y al Parlamento Europeo;

Evaluación y resultados previstos

60. apoya la propuesta de la Comisión Europea de **orientarse más hacia la obtención de resultados** mediante objetivos e indicadores de resultado claros y cuantificables fijados previamente en función de los objetivos específicos de cada región. Sin embargo, previene contra la tentación de la Comisión de evaluar los resultados únicamente en función de los avances registrados en la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En este sentido, recuerda que el período de programación 2007-2013 ha constituido ya un adelanto en la materia a través de la aplicación de una evaluación *ex-ante*, *in itinere* y *ex-post* de la que habrá que hacer balance antes de comprometerse a seguir por esta vía;

61. apoya la utilización de un **número limitado de indicadores comunes**, relacionados con los objetivos de cohesión económica, social y territorial y de la Estrategia Europa 2020, que permita a la Comisión Europea realizar una evaluación global y continua durante todo el período de programación. Sin embargo, la mayor parte de los indicadores tendrán que fijarse a escala regional en función de las particularidades territoriales de cada región y de los ejes prioritarios adoptados. Por otra parte, deberán reflejar la necesidad de una solución propuesta para el desarrollo territorial;

Instrumentos de ingeniería financiera

62. **apoya la utilización de instrumentos de ingeniería financiera**, al objeto de aumentar el efecto palanca de los fondos europeos. Sin embargo, lamenta que la Comisión imponga restricciones temáticas a la hora de determinar el derecho a las ayudas y considera indispensable permitir a los Estados miembros que decidan a qué nivel (nacional, regional) se aplicarán más eficazmente los instrumentos financieros. La aplicación de estos instrumentos tendrá, sin embargo, que ser simplificada y explicitada con el fin de:

- facilitar la participación del BEI y de otras entidades bancarias relevantes a nivel nacional, regional o local;
- animar a los entes territoriales a movilizar más estos instrumentos y asegurar su aplicación; y
- responder a las necesidades de todas las regiones, sean grandes o pequeñas, puesto que los instrumentos actuales únicamente están configurados para acciones a gran escala;

63. se interroga sobre la propuesta de la Comisión Europea dirigida a encauzar la **ayuda financiera a las empresas** principalmente a través de instrumentos de ingeniería financiera, reservando al mismo tiempo las subvenciones para cofinanciar regímenes de ayuda específicos centrados en la innovación, la protección medioambiental, etc. La ayuda a las empresas en el marco de la política de cohesión no podrá realizarse exclusivamente por medio de la ingeniería financiera, que tampoco podrá eliminar la necesidad de subvenciones, puesto que no todas las actividades pueden financiarse con préstamos. Además, no todos los organismos están en condiciones de gestionar proyectos financiados con préstamos. La crisis ha demostrado que, en época de recesión, los instrumentos basados en el mercado no son operativos. Corresponde a los entes territoriales determinar la elección del tipo de ayuda más adecuado en función del tejido económico y empresarial de cada región, y en relación con la política de competencia y especialmente de las ayudas de carácter regional;

Simplificación

64. **se opone a cualquier modificación sustancial del sistema actual de gestión** de los fondos estructurales, como propone la Comisión Europea en el marco de la refundición del Reglamento financiero. Solicita por ello a la Comisión Europea que mantenga el sistema actual que empieza a dar sus frutos, a la vista de la reducción de la tasa de errores e irregularidades, y al que habrá que aportar las mejoras y simplificaciones necesarias;

65. subraya que la eficacia y la mejora de los resultados de la política de cohesión supone **encontrar un equilibrio entre la sencillez y eficacia de los procedimientos y la gestión financiera**, para procurar que la política de cohesión sea más accesible y transparente. El reconocimiento de las competencias plenas de las regiones en la gestión y control de los programas operativos regionales forma parte de los elementos para alcanzar tal equilibrio. Por otra parte, el Comité de las Regiones debería proponer soluciones para simplificar más las normas

de aplicación de los fondos por parte de las autoridades de gestión y de obtención de financiación por los beneficiarios. Solicita asimismo a la Comisión Europea que continúe sus reflexiones sobre la simplificación, especialmente al objeto de poder reducir los plazos de reembolso a los beneficiarios;

66. anima a la Comisión Europea a recurrir a métodos simplificados de reembolso a los beneficiarios mediante una **categorización de los costes**, tanto en el caso del FEDER como del FSE. Pide a los Estados miembros que presten su apoyo a los entes territoriales con el fin de permitir una aplicación rápida de estas disposiciones, que contribuirán además a concentrar más la programación sobre los resultados previstos;

67. valoraría positivamente que se **revisaran los procedimientos** relativos a los programas de cooperación territorial con vistas a establecer unas normas comunes a todos los programas, de tal modo que los procedimientos de auditoría aceptados en un país puedan aplicarse a los socios y así ya no sea necesario que los socios principales verifiquen las auditorías de otros Estados miembros;

68. advierte a la Comisión Europea sobre su propuesta de creación de **declaraciones de garantía** acordadas entre las autoridades de gestión y el Tribunal de Cuentas. Esta propuesta no debería conducir a aumentar la carga de los entes regionales y locales respecto a las normas de control y auditoría, o a una dejación de responsabilidades de la Comisión Europea respecto a su papel de interpretación y apoyo en la materia;

69. subraya que el **control financiero** y las **auditorías** deben estar claramente basados en el cumplimiento de las normas y que han de ser proporcionados; se opone decididamente a la «normativa subrepticia» que «anima» a las autoridades responsables de la gestión a llevar a cabo determinados planes de evaluación cuando no es obligatorio hacerlo y por la que las listas de comprobación estándar facilitadas por el Comité de Coordinación de los Fondos que utilizan los auditores incluyen elementos que no figuran en la reglamentación de la UE ni exige la reglamentación nacional;

70. acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de no aplicar la **norma de liberación automática** durante el primer año de programación, y desea que el informe de este primer año se justifique únicamente al cierre del programa operativo. Esta disposición permitirá paliar los retrasos producidos al inicio del período de programación. No obstante, la Comisión Europea y los Estados miembros tendrán que velar por que la aprobación de los programas operativos sea efectiva lo antes posible con el fin de reducir los riesgos de retrasos al inicio de cada período;

71. lamenta que la Comisión Europea no haya propuesto ninguna simplificación respecto de los **proyectos generadores de ingresos**, puesto que la complejidad de su método de cálculo resulta contraproducente y desanima a los potenciales presentadores de proyectos. Además, anima a la Comisión Europea a simplificar y acelerar el sistema de aprobación de grandes proyectos;

72. apoya la armonización de las **normas de subvencionabilidad del gasto** en los distintos ámbitos de acción, los instrumentos y los medios, mediante la aplicación de disposiciones detalladas contenidas en el Marco Estratégico Común y de disposiciones jurídicas directamente derivadas del mismo, con el fin de simplificar los procedimientos de aplicación y de minimizar el riesgo de irregularidades. Se tratará, en cualquier caso, de velar por que los entes regionales y locales participen plenamente en la fijación de estas normas de subvencionabilidad junto con los Estados miembros al objeto de garantizar la adecuada interpretación común y la correcta aplicación de los reglamentos de la Unión en el ámbito nacional y regional.

Bruselas, 1 de abril de 2011.

La Presidenta
del Comité de las Regiones
Mercedes BRESSO
