# Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006»

*[COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)]*

(2012/C 191/07)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 25 y el 27 de octubre de 2011, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con los artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006*»

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 9 votos en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## 1. **Conclusiones y propuestas**

1.1 El CESE, en líneas generales, está de acuerdo con el planteamiento de la Comisión respecto de la nueva propuesta de Reglamento relativo al Fondo de Cohesión y, en especial, apoya el esfuerzo de armonizar los procedimientos referidos a los distintos Fondos con los que se establecen en el Reglamento general, aunque destaca varios puntos fundamentales (indicados más adelante) que deberían profundizarse y mejorarse, a la luz de la situación existente en la UE a causa de la crisis financiera y de la deuda soberana.

1.2 No obstante, considera positivo que el Fondo pueda ser utilizado para promocionar la producción y la distribución de fuentes de energía renovables, promover la eficiencia energética, proteger el medio ambiente y promover la adaptación al cambio climático, restablecer la biodiversidad y renovar el medio ambiente urbano. Ello podría tener una repercusión positiva en otros sectores como, por ejemplo, el turismo. Todos ellos son elementos que favorecen un desarrollo sostenible.

1.3 El CESE considera importante que la Comisión se oriente hacia una reducción de las intervenciones en este período de crisis concentrando los objetivos temáticos, ya que ésta constituye una vía importante para reducir el despilfarro, concentrar los recursos en actividades específicas e incrementar el efecto multiplicador e impulsor en favor del crecimiento y el empleo.

1.4 El CESE apoya la propuesta de financiar el mecanismo «Conectar Europa», pero evitando que se convierta en un fondo específico de por sí, dado que podría generarse un solapamiento innecesario.

1.5 El CESE también manifiesta una gran preocupación y reservas respecto de las propuestas actuales sobre el principio de condicionalidad (especialmente la macroeconómica), que no puede basarse en la filosofía del castigo, como instrumento de penalización, sino en la de la responsabilidad y el «premio», con el fin de evitar que se socave y se ponga en peligro el objetivo de la convergencia.

1.6 El CESE considera indispensable mejorar la coordinación de los diversos tipos de Fondos y entre el conjunto de la política de cohesión y las demás políticas económicas de la UE, incluida la PAC, con arreglo a un marco reforzado de una política presupuestaria común. Ello generaría un efecto multiplicador y e incrementaría la eficacia de las inversiones. Se debería llegar adecuadamente a una cooperación reforzada de la política económica, incluida la política de cohesión, para tener una «gobernanza *económica común*», al menos en la zona del euro, tal como ha solicitado repetidas veces el CESE, pero que la Cumbre de diciembre de 2011, de manera equivocada, dejó sin resolver.

1.7 Asimismo, es indispensable mejorar la «cooperación institucional», esto es, la cooperación entre la Comisión, los Estados y las regiones, que en la actualidad está desequilibrada y en la que la Comisión debería recuperar un papel de apoyo y orientación. Esta cooperación debe ir acompañada en cada una de las fases por los medios determinados en el apartado 1 del artículo 5 de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes, que todavía hoy suelen estar relegados a un papel consultivo o informativo, estableciendo un código de conducta para toda la UE y parámetros de evaluación del valor añadido de la cooperación.

1.8 El CESE considera absolutamente prioritario el tema de la simplificación en las fases previa y posterior, tanto para el

Fondo de Cohesión como para todos los Fondos Estructurales; en especial, por lo que se refiere a la reducción de las cargas administrativas, podría preverse un importe a tanto alzado para algunos tipos de proyectos. De esta forma se aplicaría el principio «una sola vez».

1.9 En el caso de los países más gravemente afectados por la crisis, la política de cohesión representa uno de los principales instrumentos de que disponen los Estados miembros para reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales, así como para reactivar el crecimiento y garantizar su sostenibilidad.

1.10 **Cofinanciación**: los criterios para la cofinanciación deben examinarse más atentamente y revisarse; deberán estar vinculados a las condiciones presupuestarias reales de los entes territoriales, para evitar que los entes más débiles no tengan acceso a ningún tipo de financiación.

1.11 El CESE considera que, dada la actual situación de reformas y de saneamiento de la deuda, basada en la política de las dos fases (primero austeridad, como amenaza, después crecimiento), no existe margen para una política de inversiones y de crecimiento. Asimismo, considera que el crecimiento y la austeridad deberían ir en paralelo. Por lo tanto, sería conveniente orientar la política de cohesión en este sentido, por ejemplo, apoyando a las empresas que tienen un mayor componente tecnológico y una gran repercusión en el empleo juvenil.

1.12 El CESE considera que las actuales políticas económicas de la UE (austeridad, restricciones financieras de los países, límites del presupuesto de la UE, pacto presupuestario, límites del BCE, etc.) están generando un proceso de recesión, de efectos imprevisibles, cuando sería necesario todo lo contrario, esto es, habría que impulsar, al menos simultáneamente –si no con antelación– el crecimiento y el empleo con una propuesta más valiente y firme. Una contribución importante a este respecto puede proceder de los Fondos Estructurales (y en parte, temporalmente, de la PAC), como ya se apuntó, aunque de forma limitada, en la Cumbre del 30 de enero de 2012.

1.12.1 Por lo tanto, debe ponerse en marcha un plan europeo en favor del crecimiento (*New Deal*) [1], con importantes proyectos concretos que engloben determinados sectores clave capaces de reactivar la economía de la UE en un plazo relativamente corto. Este plan debería considerarse complementario de la Estrategia Europa 2020, que está más orientada a obtener resultados a medio plazo. Este plan puede:

— financiarse utilizando rápidamente los fondos residuales del período 2007-2013 a los que se añadiría, en cuanto fuera posible, una parte de los fondos previstos para 2014-2020, por un tiempo limitado;

— realizarse con proyectos ejecutables de forma inmediata, por medio de un procedimiento acelerado basado en el principio de subsidiariedad o de una modificación radical «temporal» de los reglamentos vigentes que permitan su rápida aplicación;

— apoyarse y potenciarse con la intervención del BEI por medio de la emisión de obligaciones (artículo 87 del nuevo reglamento). Ello tendría un efecto multiplicador para las inversiones, dado que atraería capital externo y tendría consecuencias positivas para la deuda soberana y el euro, que se reforzaría.

1.12.2 Este plan en favor del crecimiento debería aplicarse con los mismos criterios al menos durante el primer trienio de la próxima programación.

## 2. **Introducción**

2.1 El CESE ha destacado repetidas veces en dictámenes anteriores los principios y la importancia de la política de cohesión económica y social y de la solidaridad, que están consagradas en el Tratado y se reiteran en los documentos de la Comisión.

2.1.1 Estos principios nunca han estado tan de actualidad como ahora y quizá nunca hayan corrido tanto peligro como en estos momentos, ni siquiera con la política de ampliación, cuando los antiguos Estados miembros temían perder fondos y los nuevos Estados miembros estaban preocupados por no contar con fondos suficientes para afrontar las exigencias de la cohesión.

2.2 A pesar de ello, es digno de elogio el esfuerzo de la Comisión por tener en cuenta los distintos parámetros concomitantes a la modificación de los reglamentos, como la propuesta sobre el futuro presupuesto de la UE, la Estrategia Europa 2020 y la crisis de la deuda soberana, que llega tras la crisis financiera y que esta poniendo a prueba la supervivencia misma del mercado interior y, por lo tanto, de la propia Unión.

## 3. **La nueva política de cohesión: antecedentes, interrogantes, observaciones y puntos estratégicos**

3.1 Como se ha señalado, la Comisión adoptó en junio de 2011 un paquete de propuestas sobre el marco financiero plurianual que constituirán la base de la futura financiación de la UE de 2014 a 2020; este marco tiene como fin principal apoyar la Estrategia Europa 2020, que debería prever una financiación complementaria a la del presupuesto, incluso por medio del BEI (bonos para financiar proyectos y/o eurobonos).

3.2 También debe tenerse en cuenta que, con la actual crisis económica, muchos Estados miembros se ven obligados a adoptar medidas de saneamiento draconianas y, por lo tanto, a congelar las inversiones públicas y privadas en infraestructuras, con graves repercusiones para el crecimiento y el empleo. Además, a la hora de la planificación, los Estados miembros acaban dando prioridad a «proyectos nacionales» y no a los transfronterizos con dimensión europea.

3.3 Por lo tanto, el contexto del debate sobre los nuevos reglamentos de la política de cohesión es muy específico y excepcional, y debería considerarse como tal. Por ejemplo, debería evaluarse si se puede mantener una política de cohesión tan fragmentada y si es suficiente y útil plantear la cuestión de la condicionalidad para mejorar la cohesión y ayudar a los Estados miembros que sufren en mayor medida la crisis.

[1] Véase el dictamen CESE «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras», DO C 143 de 22.05.2012, p. 10.

3.4 De hecho, ante las graves dificultades que tiene actualmente la Unión, con escasos recursos para destinarlos al crecimiento, quizá sería mejor evitar la proliferación de reglamentos y controles, que deberían reducirse considerablemente, y poder completar los proyectos que están en marcha. Los recursos deberían valorizarse y racionalizarse mediante un nuevo plan europeo extraordinario en favor del crecimiento, un *«New Deal» europeo* ([2]).

3.5 Si no se introducen cambios radicales en la actual estrategia de la UE, que la cumbre de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 no abordó, también la política de cohesión deberá sufrir cambios profundos; el hecho más preocupante es que no será capaz de cumplir su función prioritaria de reducir las diferencias económicas y sociales entre las zonas y las regiones de la UE, sino que, al contrario, se ampliarán debido a los efectos recesivos generados por las políticas de contención de los déficits públicos. Para ello, la UE requeriría un cambio radical y un «gobierno económico» único.

3.6 Respecto de la metodología que sugiere la Comisión en su propuesta de reforma de los reglamentos relativos a la gestión de la política de cohesión para el período 2014-2020 y, en especial, de las disposiciones comunes por las que se rigen todos los Fondos del Marco Estratégico Común, las principales observaciones del CESE se refieren a:

3.6.1 **La definición del Marco Estratégico Común** (MEC): el CESE está a la espera de examinar la nueva propuesta de MEC que presentará la Comisión en 2012. No obstante, todavía falta por determinar, con arreglo a las consideraciones sobre política de cohesión que formuló el Consejo Europeo del 7 de diciembre de 2011 ([3]), la manera en que la Comisión quiere convertir «los objetivos y metas relacionados con las prioridades de la Unión de crecimiento inteligente, sostenible e integrador en acciones clave del FEDER, el FC, el FSE, el Feader y el FEMP».

3.6.1.1 En dictámenes anteriores del CESE se defendió la necesidad de que la política de cohesión, aunque debe alinearse y ser necesariamente coherente con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, debe conservar intactas sus características de política destinada a reforzar la cohesión social, económica y territorial en los Estados miembros de la UE.

3.6.1.2 La vinculación entre estos objetivos es un factor esencial para el éxito de la Estrategia Europa 2020, pero la Comisión todavía debe explicar cómo puede garantizarse este vínculo entre las estrategias del MEC y los programas de reforma aplicados a nivel nacional de manera funcional, coordinada y sostenible desde el punto de vista financiero.

3.6.2 **El contrato de asociación**: el CESE comparte la opinión del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones de que el contrato debe ser negociado primero entre los Estados miembros y las regiones y, posteriormente, debatido por los Estados miembros con la Comisión.

3.6.2.1 En el ámbito de las negociaciones que se iniciarán con los Estados miembros, el CESE destaca la importancia del enfoque de gobernanza multinivel que sugiere la Comisión, pero al mismo tiempo pide una mejor determinación de los agentes institucionales (a nivel nacional y local) que deberán preparar y firmar con la Comisión los contratos de asociación, así como una amplia participación de los representantes de la sociedad civil en la elaboración de estos documentos.

3.6.3 **La concentración temática**: el CESE apoya la propuesta de la Comisión de reducir el número de intervenciones financiadas por la política de cohesión por medio de una concentración de los recursos financieros en proyectos estratégicos, considerados vitales para la sostenibilidad de la cohesión y de los procesos de desarrollo económico que deben aplicarse en las regiones menos desarrolladas, aquellas en transición y en las más desarrolladas.

3.6.3.1 La elección de los objetivos temáticos en los que debe invertirse durante el próximo septenio de programación ha de ser una decisión autónoma de los Estados miembros, aunque se decida de manera conjunta con la Comisión tras una atenta evaluación de la coherencia de dichas propuestas con la Estrategia Europa 2020.

3.7 **La condicionalidad**: el CESE, a la vez que reconoce que se trata de uno de los temas que suscitan más desacuerdo de las instituciones europeas (Parlamento, Consejo, Comité de las Regiones, etc.) con la propuesta de la Comisión, considera que no se ha aclarado suficientemente el significado, la finalidad ni las disposiciones de aplicación del concepto de condicionalidad. Mientras que algunas propuestas ex-ante pueden considerarse oportunas, a las que debería añadirse la condicionalidad social, en cambio, el CESE no considera aceptable la condicionalidad macroeconómica tal como está formulada.

3.7.1 Sin perjuicio de la necesidad de garantizar a la Comisión que el uso de los recursos de los Fondos Estructurales cumpla los principios, los objetivos y los plazos establecidos en los reglamentos comunitarios, el CESE opina que la Comisión debe revisar su propuesta a la luz de las consideraciones siguientes:

— la condicionalidad es un instrumento que debe concebirse y construirse de manera metodológica para ayudar a los Estados miembros a utilizar los recursos de acuerdo con las disposiciones establecidas por la Comisión, más que como instrumento para «penalizar» a los Estados miembros;

— respecto de los principios de condicionalidad (ex ante, macroeconómica), la atención debe, por lo tanto, centrarse prioritariamente en las medidas que pueden impulsar a los Estados miembros a gastar mejor (en términos de eficacia y eficiencia) y más rápidamente los recursos asignados a las regiones que más se alejen de la media de la UE;

([2]) Ibídem.
([3]) COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

— la Comisión debería dedicar más atención sobre todo a la fase de preparación de los programas, esto es, la fase de programación estratégica en la que se determinan las prioridades y responsabilidades de las instituciones nacionales y regionales para alcanzar los objetivos de desarrollo territorial. La Comisión debería ejercer un papel más activo para ayudar a los países y las regiones a utilizar los Fondos;

— la misma atención debe dedicarse a la fase de verificación de la condicionalidad ex ante durante la que deberá examinarse si los Estados miembros cumplen los requisitos necesarios para garantizar el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad al aplicar la política de cohesión. También en este caso, el CESE reitera que el uso del principio de condicionalidad es un instrumento válido para animar a los Estados miembros a aplicar de manera correcta las normas de los Fondos Estructurales. Solo en casos verdaderamente excepcionales, y cuando un Estado miembro demuestre una voluntad manifiesta y reiterada de retrasar las reformas que solicite la Comisión, es posible aplicar políticas sancionadoras.

3.7.2 En lo relativo a la condicionalidad macroeconómica, el CESE comparte los temores expresados por el PE y algunos Estados miembros respecto de la posibilidad de que las regiones y los beneficiarios de los programas comunitarios puedan verse penalizados por el incumplimiento/la ineficacia de los gobiernos centrales en relación con las políticas de reducción de la deuda pública. Deben hallarse soluciones alternativas para evitar que se atribuya la responsabilidad de las políticas presupuestarias nacionales a entes regionales y operadores privados que carecen de influencia en dichas decisiones. A este respecto, sería conveniente una mayor coordinación entre los Estados miembros y a nivel nacional.

3.8 Por lo tanto, la política de cohesión, más allá de la condicionalidad, debe abordar una serie de asuntos fundamentales que afectan a todos los Fondos. En concreto:

— la coordinación y la complementariedad de los Fondos y la coordinación entre éstos y las demás políticas económicas europeas;

— la coordinación institucional de las políticas de cohesión también por medio de la cooperación reforzada;

— la simplificación drástica, tanto en las fases inicial como final, de los procedimientos y reglamentos, que son en la actualidad más complejos;

— una cooperación económica y social (además de la institucional) real y eficaz;

— la modulación de la cofinanciación con arreglo a las condiciones de los entes territoriales;

— la reactivación del papel de la Comisión con concesión de prioridad a los proyectos de dimensión europea o macrorregional;

— la reserva de rendimiento (prima) puede conllevar cargas administrativas suplementarias y retrasar la inyección de recursos a proyectos indispensables para la cohesión, y

— la aplicabilidad del impuesto sobre el valor añadido.

## 4. **Objetivos esenciales del Fondo de Cohesión**

4.1 Creado en 1993 para los Estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) inferior al 90 % de la media europea, el Fondo de Cohesión se destina principalmente a las infraestructuras de transportes y de medio ambiente, la eficiencia energética y las energías renovables. Por lo tanto, las inversiones se destinan a la realización de las redes transeuropeas de transporte y de la energía, a la promoción de la eficiencia energética y la utilización de energías renovables, así como al reforzamiento del transporte público.

4.2 Su dotación representa cerca del 18 % de todo el gasto dedicado a la política de cohesión, a cuya realización contribuye con arreglo al espíritu del Tratado. No obstante, debe destacarse que los resultados han superado lo previsto en la medida en que el Fondo de Cohesión ha representado un valor añadido respecto de las inversiones, favoreciendo el crecimiento y el empleo en las regiones en las que ha intervenido, aunque haya habido un gran nivel de dispersión debido al número excesivo de proyectos financiados (1 192 en el período 2000-2006).

4.3 El nuevo reglamento aporta pocas novedades. En el artículo 2 se limita a indicar el ámbito de intervención del Fondo mediante dos listas, una positiva y otra negativa: cosa extraña, se indica lo que no se puede apoyar, como el desmantelamiento de centrales nucleares y las intervenciones referidas a vivienda. En el artículo 3 se señalan las prioridades de inversión: se trata de cuatro áreas de intervención con especificaciones adicionales, pero sin aclarar si se mencionan a título indicativo o si, en cambio, son obligatorias, aunque dichas indicaciones flexibilizarán y facilitarán el uso de los fondos. En el artículo 4 y el anexo correspondiente se tratan los indicadores.

4.4 En el caso de los países más gravemente afectados por la crisis, la política de cohesión representa uno de los principales instrumentos de que disponen los Estados miembros para reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales, así como para reactivar el crecimiento y garantizar su sostenibilidad.

## 5. **La nueva propuesta de reglamento: observaciones**

5.1 Nuestras observaciones, además de las que se recogen en el punto 3.3, se refieren principalmente a los criterios de selección de los proyectos, a los recursos atribuidos al mecanismo «Conectar Europa» para la financiación de las principales redes de transporte, así como a los indicadores.

5.2 Por lo que se refiere a la selección de los *proyectos para recibir financiación*, independientemente de su coherencia y conformidad con las orientaciones adoptadas por el Parlamento y el Consejo al respecto (redes transeuropeas de transporte, proyectos medioambientales y proyectos en el campo energético), el

CESE considera que la Comisión debe indicar tanto los tipos específicos de actividades que pueden financiarse con los recursos del Fondo de Cohesión como los criterios que pueden ayudar a los Estados miembros destinatarios a seleccionar los proyectos que sean idóneos para realizar los objetivos del Fondo de Cohesión, ya que son demasiados (once).

5.3 En concreto, el CESE estima que los recursos utilizados por el Fondo de Cohesión en las fases anteriores de programación de los Fondos se distribuyeron entre un número excesivo de proyectos, lo que redujo el impacto global previsto en el refuerzo de las infraestructuras de transporte. Sería conveniente tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro para realizar una selección más atenta y concentrada de los proyectos con mayor dimensión e impacto en los sectores de los transportes, el medio ambiente y la energía. Ello podría contribuir de manera más eficaz a reducir las diferencias de infraestructuras que siguen existiendo entre las regiones de la Unión.

5.4 En cuanto a los recursos asignados al mecanismo «Conectar Europa» para financiar proyectos en ámbito de los transportes, la energía y las comunicaciones, a saber, un total de 50 000 millones de euros de los que 10 000 proceden del Fondo de Cohesión, que ya persigue estos objetivos (principio de proporcionalidad), el CESE considera que esta decisión requiere un estudio más profundo, dado que no se comprenden los motivos de la Comisión para:

— crear un fondo adicional gestionado de manera centralizada por una agencia ejecutiva que deberá coordinarse necesariamente con todos los demás programas estratégicos, europeos y nacionales en este ámbito, así como con el Marco Estratégico Común de la política de cohesión y los contratos de asociación con los Estados miembros. Por lo tanto, se producirá un solapamiento de actividades y de competencias que parece innecesario;

— destinar a este fondo recursos considerables, aunque sean modestos si se comparan con las estimaciones de la propia Comisión sobre los recursos requeridos para satisfacer las necesidades futuras de transporte de mercancías y pasajeros (500 000 millones de euros en 2020), energía (1,5 billones de euros para el período 2010-2030) y comunicaciones (250 000 millones de euros), restándolos de los Fondos Estructurales y, en menor medida del Fondo de Cohesión. Ello reducirá el dinero disponible para las infraestructuras de transportes y medio ambiente con complicaciones inútiles. Dado el elevado número de regiones que pueden acceder a esta financiación, no parece que el impacto de estos recursos pueda tener el efecto multiplicador (nuevos proyectos y nueva financiación, procedente en parte del sector privado) que espera la Comisión, por lo que el resultado sería una mayor fragmentación de los propios fondos. Para obtener los resultados esperados, el Comité aboga además por que se incluyan fondos procedentes del sector privado y se evite una fragmentación.

5.5 El CESE valora positivamente la introducción de los indicadores por parte de la Comisión, aunque considera que son genéricos e insuficientes; por ejemplo, no se menciona en absoluto el impacto medioambiental y solo hay referencias a valores cuantitativos (indicadores) que se aplican a los residuos, kilómetros de carreteras nuevas, etc.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

*El Presidente*
*del Comité Económico y Social Europeo*
Staffan NILSSON

*ANEXO*

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Enmienda 1- Presentada por la Sra. Teder**

**Punto 1.11**

Modifíquese de la manera siguiente:

— *«1.11 El CESE considera que ~~las actuales políticas económicas de la UE (austeridad, restricciones financieras de los países, límites del presupuesto de la UE, pacto presupuestario, límites del BCE, etc.) están generando un proceso de recesión, de efectos imprevisibles, cuando sería necesario todo lo contrario, esto es,~~ habría que impulsar~~, al menos simultáneamente - si no con antelación -~~ en primer lugar el crecimiento y el empleo con una propuesta más valiente y firme. Una contribución importante a este respecto puede proceder de los Fondos Estructurales (y en parte, temporalmente, de la PAC), como ya se apuntó, aunque de forma limitada, en la Cumbre del 30 de enero de 2012.»*

**Exposición de motivos**

No es posible respaldar la opinión de que la exigencia de una gestión presupuestaria correcta y acorde con las normas en los Estados miembros estaría generando una recesión económica. El Comité no debería criticar en su dictamen las medidas adoptadas por los Estados miembros para el saneamiento de sus finanzas públicas.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 78

Votos en contra: 98

Abstenciones: 18