

## **IV. Documentación**



# La propuesta de nueva política regional comunitaria

**Antonio J. Narváz Bueno**  
**Universidad de Cádiz**

Al analizar históricamente el largo camino recorrido por la Unión Europea, siempre es preciso subrayar la importancia de las políticas que sirven de nexo entre las diferentes entidades nacionales, una de las diversas han contribuido a esa unión ha sido la política regional comunitaria. Atendiendo a las fechas en que nacen, la primera política cohesionadora fue la del carbón y del acero, creada por un organismo supranacional, la CECA, que fue el prólogo de la Comunidad Económica Europea; la segunda se dio a partir de la puesta en vigor del Tratado de Roma, con la aplicación progresiva de la Unión Aduanera y la instauración de la Tarifa Exterior Común; la tercera nacería también en el propio Tratado, aunque su desarrollo fue más lento y en un momento se convertiría en la sola política que identificaba a la C.E.E.: la P.A.C. Por tanto, podemos considerar que la política regional la cuarta política que nació para convertirse en nexo de los diferentes Estados, aunque en su origen se tratase de un mecanismo de compensación previsto en el Tratado de Adhesión de Gran Bretaña debido a las pocas posibilidades que le permitía acceder a los fondos de la PAC, debido al carácter de su agricultura.

El Pfr. P. DELFAUD, al estudiar la historia de la Unión Europea, señalaba que la política regional venía a resolver uno de los problemas comunitarios derivados de la desigualdad entre países; eso podía resolverse por medio de transferencias presupuestarias de los más ricos y los menos desarrollados. No obstante, la solución retenida fue la ayuda a las regiones desfavorecidas; lo que, a la vez, permitiría a la Comisión relacionarse de forma más o menos directa con las instituciones no nacionales (municipios y regiones) sin que los países pudieran impedirlo. En esa actuación la Comisión siempre tuvo el apoyo del Parlamento Europeo.

Desde su creación la política regional ha seguido diferentes avatares, el nacimiento del FEDER en 1975 se realizó imponiendo un corsé específico en forma de cuotas por país, de manera que la Comisión no disponía de ninguna libertad para poder actuar por propia iniciativa. Los recursos eran limitados y solo podían destinarse en cantidades previstas de antemano a cada país concreto. En el periodo 1980-85, con la entrada de Grecia, se produce una nueva programación de créditos del FEDER y se aceleran las intervenciones de los fondos estructurales, agrupando sus intervenciones para aprovechar sus efectos conjuntos. Con la preparación de la integración de España y Portugal los recursos de carácter regional se doblaron

en ese periodo. El aumento fue mucho mayor entre 1986 y 1993; respondiendo también con ello a la consagración de la política regional como política de cohesión económica y social como la recogía por primera vez el texto del Acta Única Europea; la política regional pasaba a representar en ese periodo el 28, 2 por ciento del total del gasto comunitario. Entre 1994 y 1999 la política de carácter regional se amplió con dos nuevas fuentes de recursos: los Fondos de Cohesión, destinados a cuatro países concretos: Irlanda, Grecia, España y Portugal, con la sola exigencia de que pusiesen en marcha planes de convergencia macroeconómicos; y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). El total de recursos regionales pasaba de esa manera a ser el 33, 3 por ciento del total del gasto comunitario en 1999. Entre 2000 y 2006 las cifras programadas pasaron a ser en conjunto de 183. 600 millones de €, lo que se estimaba como un proceso de estabilización de las cifras de gasto con finalidad regional ( en ellas no se incluyen las cantidades destinadas a la preadhesión de los países candidatos).

La programación 2007-2013 plantea para España grandes interrogantes, particularmente la continuidad de que las ayudas comunitarias para las regiones calificadas como “objetivo 1” lo que quiere decir que continúan teniendo una renta per cápita inferior al 75 por 100 de media comunitaria; a eso hay que añadir el problema que plantea la evolución de esa media como consecuencia de la entrada de países más pobres, lo que implican una disminución, termina teniendo como resulta que una región en la que no se haya producido el aumento de la renta per cápita, como consecuencia de la disminución de la media deja de pertenecer al grupo de las calificadas como las más pobres, con lo que deja de tener derecho a las ayudas comunitarias que antes percibía.

Por otra parte, analizando otras ampliaciones podemos constatar que los procesos de integración han ido separando a determinados países de los programas de ayudas con mayores recursos. Italia y Francia dejaron recibir ciertos recursos en el momento de la adhesión de España y Portugal; como compensación se establecieron los Planes Integrados Mediterráneos, a los que los nuevos países no tenían derecho.

La nueva ampliación comunitaria, en la que se han integrado diez países con niveles de renta inferiores a la media, ha dado lugar en España a diferentes hipótesis destinadas a reorientar las políticas locales y regionales, ya que esas instituciones pueden perder las ayudas comunitarias a las que hasta el momento han tenido acceso. El documento que sigue es la primera propuesta de la Comisión a ese respecto.

Es preciso, no obstante, recordar que este documento no es más que una propuesta, que no implica una decisión; el juego político terminará con una respuesta definitiva en el Consejo Europeo. Por otra parte, el documento proviene de los mo-

mentos finales de la anterior Comisión, que deja a la siguiente una orientación final que cabría no aceptar. Sin embargo, no deja de tener importancia en su contenido por las implicaciones que tienen las propuestas, a la que debemos añadir que a sido asumidas por el Sr. Jacques Barrot, candidato a Comisario, en su carta respuesta al Sr. Presidente de la Comisión de Política Regional, Transporte y Turismo del Parlamento Europeo, fechada el 19 de abril de en 2004. Particularmente en la página 6 de la citada carta, el nuevo Comisario señalaba:

*“La nueva política regional se organizaría, por tanto, en torno a tres prioridades: una política de convergencia para los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas, incluidas las regiones afectadas por el efecto estadístico de la ampliación; una política de competitividad y empleo para las demás regiones; y una política de cooperación para fomentar los proyectos comunes a varias regiones, sobre todo mediante el intercambio de experiencias y buenas prácticas”.*

Sin embargo, no quiero terminar de realizar esta presentación sin exponer un no de los problemas que subyacen en esta propuesta. La integración se ha producido con un conjunto de países de los que se han excluido los tres más pobres y con gran población: Bulgaria Rumania y Turquía (el eterno candidato). El marco financiero 2000-2006, no ampliaba los recursos de forma importante, como se había realizado anteriormente. El Pacto de Estabilidad y las políticas nacionales condicionan un corsé financiero que por el momento no tiene respuesta. Los recursos son la clave para que la ambición de la propuesta política regional pueda convertirse en realidad; en lo que se refiere a la financiación, por el momento no parece existir ningún acuerdo. Si la propuesta financiera tuviese éxito, la política regional podría convertirse en la principal política comunitaria desde el punto de vista del gasto.

Veamos pues las conclusiones del Tercer Informe Sobre la Cohesión Económica y Social en el que se recoge la propuesta.



# Conclusiones: reforma propuesta de la política de cohesión

El 10 de febrero de 2004, la Comisión adoptó una propuesta sobre el presupuesto de la Unión Europea ampliada<sup>1</sup> a 27 Estados miembros para el período 2007–2013.

Esta fue una decisión importante, ya que la Comisión estimaba que era necesario reforzar la intervención de la Unión en una serie de campos esenciales. En concreto, la Comisión consideraba que un elemento esencial de la estrategia general debería ser una ambiciosa política de cohesión. Y lo que es importante, en la nueva estructura presupuestaria, la Comisión mantiene la idea de que la política de cohesión debe tener una partida presupuestaria única y transparente, lo cual es esencial para garantizar la seguridad y la estabilidad necesarias para la planificación de la próxima generación de programas plurianuales nacionales y regionales.

La decisión refleja los trabajos realizados desde la publicación del Segundo informe sobre la cohesión en 2001, que lanzó el debate sobre el futuro de la política de cohesión en la Unión ampliada para el período que comenzará en 2007. Las siguientes conclusiones del Tercer informe sobre la cohesión presentan una propuesta detallada sobre las prioridades y sobre el sistema de ejecución de los programas de la nueva generación en el marco de la política de cohesión de acuerdo con las grandes orientaciones definidas en las perspectivas financieras. Tras las observaciones preliminares, la Parte 1 expone las nuevas prioridades de la política de cohesión. La Parte 2 describe los principales elementos de un nuevo sistema de ejecución. La Parte 3 presenta las implicaciones en lo que se refiere a los recursos.

Conviene recordar que la política de cohesión —que es uno de los pilares de la construcción europea junto con el mercado único y la unión monetaria— es la única política de la Unión Europea que se ocupa explícitamente de las desigualdades económicas y sociales.

Es, pues, una política muy específica que implica una transferencia de recursos entre los Estados miembros a través del presupuesto de la Unión Europea con el fin de apoyar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible por medio de la inversión en las personas y en el capital físico.

Eso significa asimismo que el concepto de cohesión que se ha aplicado a escala europea no ha sido un concepto pasivo que redistribuye la renta sino una política dinámica que trata de crear recursos seleccionando los factores de competitividad económica y de empleo, especialmente allí donde el potencial inutilizado es elevado.

---

## CUATRO RETOS PARA EL FUTURO

---

### *Necesidad de mayor cohesión en la Unión ampliada*

La ampliación de la Unión a 25 Estados miembros y, posteriormente, a 27 o más representará un reto sin precedentes para la competitividad y para la cohesión interna de la Unión. Como se muestra en este informe, la ampliación entrañará un aumento de la diferencia de desarrollo económico, un desplazamiento geográfico del problema de las disparidades hacia el este y una situación del empleo más difícil: las disparidades socioeconómicas se duplicarán y el PIB medio de la Unión disminuirá un 12,5%.

Al mismo tiempo, el conjunto de la Unión se enfrenta a retos derivados de una probable aceleración de la reestructuración económica como consecuencia de la globalización, de la apertura del comercio, de la revolución tecnológica, del desarrollo de la economía y de la sociedad basadas en el conocimiento, del envejecimiento de la población y del crecimiento de la inmigración.

1. Comisión Europea, Construir nuestro futuro común: Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007–2013 COM(2004) 101.

El envejecimiento demográfico en Europa constituye un reto especial. Las diferencias regionales a este respecto son considerables y reflejan las tendencias de la fecundidad, de la mortalidad y de la migración.

Para resolver los problemas, no basta simplemente con encontrar una solución al aumento de la población dependiente. También es necesario garantizar que las estrategias de desarrollo nacionales y regionales se adapten a las circunstancias demográficas y sean capaces, en particular, de fomentar políticas en favor del envejecimiento activo y de explotar el potencial, a menudo subutilizado, de la población de edad avanzada.

Por último, el crecimiento económico de la UE se ha desacelerado significativamente en los tres años transcurridos desde la publicación del último informe sobre la cohesión. Como consecuencia, el paro ha aumentado de nuevo en muchas zonas de la Unión, con todas las implicaciones sociales que eso conlleva.

La Unión deberá explotar al máximo las oportunidades que ofrece la tendencia actual a la recuperación, a fin de utilizarlas como un trampolín para el futuro.

#### *Reforzar las prioridades de la Unión*

En un intento de mejorar los resultados de la economía de la UE, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión reunidos en Lisboa en marzo de 2000 expusieron una estrategia encaminada a hacer de Europa la economía basada en el conocimiento más próspera y más competitiva del mundo de aquí a 2010. El Consejo de Niza de diciembre de 2000 trajo los objetivos de Lisboa en relación con la reducción de la pobreza en una estrategia coordinada de la UE para la integración social. En el Consejo de Gotemburgo de junio de 2001, se amplió la estrategia de Lisboa poniendo un nuevo énfasis en la protección del medio ambiente y en el logro de una pauta de desarrollo más sostenible.

La política de cohesión hace una importante contribución a la realización de estos objetivos. En efecto, el crecimiento y la cohesión se refuerzan mutuamente. Reduciendo las disparidades, la Unión contribuye a garantizar que todas las regiones y todos los grupos sociales puedan contribuir al desarrollo económico global de la Unión y beneficiarse de él. Los artículos 3 y 158 del Tratado reflejan esta visión, que se ha reforzado en el proyecto de Constitución con la introducción de una referencia más clara a la dimensión territorial de la cohesión.

La política de cohesión también es necesaria en una situación en la que otras políticas comunitarias producen importantes beneficios con unos costes limitados pero localizados. La política de cohesión contribuye a repartir los beneficios. Anticipándose a los cambios y facilitando la adaptación, puede contribuir a limitar los efectos negativos.

Es ésta la razón por la que la política de cohesión en todas sus dimensiones debe considerarse una parte integral de la estrategia de Lisboa, aun cuando, como señaló la Comisión en las perspectivas financieras, hoy sea necesario completar y actualizar el diseño que subyace a los objetivos de Lisboa. En otras palabras, la política de cohesión debe integrar los objetivos de Lisboa y de Gotemburgo, y convertirse en un vehículo fundamental para su realización a través de los programas de desarrollo nacionales y regionales.

#### *Mejorar la calidad para promover un desarrollo más equilibrado y sostenible*

El presente informe muestra que las disparidades que persisten entre los países y entre las regiones en el terreno de la producción, de la productividad y del acceso al empleo se deben a la existencia de deficiencias estructurales en factores clave de competitividad: una dotación insuficiente de capital físico y humano, una falta de capacidad de innovación y de gobernanza regional, y un bajo nivel de capital medioambiental.

El coste por no seguir una enérgica política de cohesión para promover el crecimiento y para luchar contra las disparidades no es sólo, pues, la pérdida de bienestar individual y colectivo sino también, desde el punto de vista económico, la pérdida de renta potencial real y de un nivel de vida más alto. Dadas las interdependencias inherentes en una economía integrada, estas pérdidas afectan no sólo a las regiones menos competitivas o a las personas que no trabajan o que tienen un empleo inproductivo sino también a todos los ciudadanos de la Unión.

El aumento de la competitividad regional mediante inversiones bien orientadas en toda la Unión y la creación de oportunidades económicas que ayuden a los individuos a utilizar sus capacidades reforzarán, pues, el potencial de crecimiento de la economía de la UE en su conjunto en beneficio de todos. Garantizando un reparto más equilibrado de la actividad económica en la Unión, la política regional contribuye a reducir las presiones de la concentración excesiva, de la congestión y de los estrangulamientos.



### *Una nueva cooperación para la cohesión*

La reforma de la política de cohesión también debería brindar la oportunidad de aumentar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad política. Para ello es necesario ante todo definir un enfoque estratégico para esta política que exponga sus prioridades, garantice la coordinación con el sistema de gobernanza económica y social, y prevea un examen periódico y transparente de los progresos realizados.

El corolario de lo anterior es la necesidad de reforzar la capacidad institucional a todos los niveles administrativos de la Unión, con el fin de sacar partido a uno de los puntos fuertes fundamentales de la política de cohesión.

---

## UNA NUEVA ARQUITECTURA PARA LA POLÍTICA DE COHESIÓN DESPUÉS DE 2006

---

### *Mayor concentración de las intervenciones*

Una conclusión general del debate público sobre el futuro de la política de cohesión antes mencionado fue que hay una serie de cuestiones que son importantes para la cohesión en la Unión en su conjunto (... «*los problemas de competitividad, desarrollo sostenible y reestructuración económica y social están de plena actualidad en todos los Estados miembros*»)<sup>2</sup>. Estos elementos son esenciales para comprender la propuesta sobre las futuras prioridades presentada a continuación.

En efecto, la Comisión propone que las acciones apoyadas por la política de cohesión se concentren en un número limitado de prioridades comunitarias, que reflejen las agendas de Lisboa y de Gotemburgo, en las que cabe esperar que la intervención comunitaria produzca un efecto de palanca y un significativo valor añadido. La Comisión propone, pues, para los programas regionales una lista básica formada por un número limitado de temas clave: **la innovación y la economía basada en el conocimiento, el medio ambiente y la prevención de los riesgos, las facilidades de acceso y los servicios de interés económico general**. Para los programas relacionados con el empleo, se pondrá énfasis en la introducción de las reformas necesarias para avanzar hacia el pleno empleo, para mejorar la calidad y la productividad en el trabajo, y para promover la integración y la cohesión sociales, de acuerdo con las directrices y las recomendaciones de la **Estrategia Europea de Empleo**.

Estos temas prioritarios serán válidos para la Unión en general, pero deberán completarse y ampliarse para tener en cuenta las necesidades específicas de las regiones y de los Estados miembros menos desarrollados, en los que siguen existiendo otras carencias, por ejemplo, en relación con la provisión de infraestructuras y con la construcción de capacidad institucional. Estos aspectos se examinan más adelante (véase también para más detalles el primer recuadro que se encuentra al final de esta sección).

### *Tres prioridades comunitarias*

La puesta en marcha de los temas prioritarios se organizará en torno a un marco simplificado y más transparente en el que los programas de la futura generación se agruparán en tres apartados: *convergencia-competitividad regional y empleo; cooperación territorial*.

### *Convergencia: apoyar el crecimiento y la creación de empleo en los Estados miembros y regiones menos desarrollados*

Los programas de convergencia afectan a los Estados miembros y regiones menos desarrollados que, según el Tratado, constituyen la máxima prioridad para la política de cohesión comunitaria. El Tratado invita a reducir las disparidades entre «*los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales*» (artículo 158). La ampliación provocará un aumento sin precedentes de las disparidades en el seno de la Unión, cuya reducción exigirá continuos esfuerzos durante un largo período.

2. COM(2003) 34 final de 30.1.2003, pág. 4.

Este objetivo afectará, ante todo, a las regiones<sup>3</sup> cuyo PIB per cápita representa menos de un 75% de la media comunitaria<sup>4</sup>.

El objetivo clave de la política de cohesión en este contexto será promover la creación de las condiciones que mejoren el crecimiento y de los factores que lleven a una convergencia real. Las estrategias deberán prever el desarrollo de la competitividad y del empleo a largo plazo.

La Comisión propone que se conceda ayuda temporal dentro de este apartado a las regiones en las que el PIB per cápita habría representado menos de un 75% de la media comunitaria calculada para una Unión de Quince (el llamado «efecto estadístico» de la ampliación). Se trata de regiones en las que las circunstancias objetivas no han cambiado, a pesar de que su PIB per cápita será relativamente más alto en la Unión ampliada. En aras de la equidad y para que las regiones afectadas puedan llevar a término el proceso de convergencia, la ayuda será mayor que la que se decidió en Berlín en 1999 para las regiones de la generación actual que están recibiendo ayuda transitoria («phasing out»).

Debe señalarse que al hacer esta propuesta, la Comisión opta por la opción más rigurosa de las cuatro presentadas en el Segundo informe sobre la cohesión, en aras de la concentración y de una política de cohesión más eficaz en su conjunto. Debe entenderse que esta ayuda concluirá en 2013 y que no irá seguida de otro período de transición.

Los programas se financiarán con los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE) y del Fondo de Cohesión<sup>5</sup>, de acuerdo con los principios establecidos en el Tratado.

A título de ejemplo, el **FEDER** suministrará ayuda para:

- modernizar y diversificar la estructura económica de los Estados miembros y de las regiones, prestando especial atención a la innovación y a la empresa, en particular, creando unas relaciones más estrechas entre los centros de investigación y la industria, favoreciendo el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y su uso, desarrollando unas condiciones favorables para la I+D, mejorando el acceso a la financiación y a los conocimientos técnicos, y fomentando los nuevos proyectos empresariales;
- ampliar y mejorar las infraestructuras básicas, como las redes de transporte, de telecomunicaciones y de energía, el suministro de agua y los servicios medioambientales;
- proteger el medio ambiente, especialmente ayudando a los Estados miembros a cumplir plenamente el acervo comunitario, apoyando el desarrollo de ecoindustrias, rehabilitando las zonas industriales abandonadas, apoyando las medidas encaminadas a prevenir los riesgos naturales y tecnológicos, la inversión en infraestructura relacionadas con Natura 2000 que contribuyen al desarrollo económico sostenible favoreciendo medios de transporte más limpios, y el desarrollo y el uso de energías renovables;
- reforzar la capacidad institucional de las administraciones nacionales y regionales para la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.

El **FSE** reforzará su papel como principal instrumento financiero comunitario de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). Suministrará ayuda para:

- mejorar la calidad y la sensibilidad de las instituciones del mercado de trabajo, de los sistemas de educación y de formación, y de los servicios sociales y sanitarios;
- aumentar la inversión en capital humano, elevar los niveles educativos, adaptar las cualificaciones de los ciudadanos y garantizar el acceso de todos al mercado de trabajo; y
- fomentar la adaptación de las administraciones públicas a los cambios mediante el desarrollo de la capacidad administrativa.

3. Definidas estrictamente a nivel NUTS II.

4. Medida en paridad del poder adquisitivo y calculada basándose en las cifras comunitarias de los últimos tres años disponibles en el momento en que se toma la decisión.

5. Cada uno de estos fondos tendrá a su disposición recursos para financiar la asistencia técnica.

La nueva generación de programas relacionados con el empleo también deberá tratar de integrar las lecciones de la iniciativa actual EQUAL en toda la UE (que cubre la innovación, la capacitación, la asociación y la cooperación transnacional en el terreno del empleo).

El **Fondo de Cohesión** se aplicará a los Estados miembros cuyo INB represente menos de un 90% de la media comunitaria<sup>6</sup>. Como en el período actual, la Comisión propone mantener la evaluación intermedia para determinar el mantenimiento de la ayuda del Fondo de Cohesión.

De acuerdo con las prioridades fijadas por las perspectivas financieras, el Fondo de Cohesión deberá reforzar su contribución al desarrollo sostenible. A este respecto, la red transeuropea de transporte, especialmente los proyectos de interés europeo, y las infraestructuras medioambientales seguirán siendo las principales prioridades. Para lograr un punto de equilibrio que refleje las necesidades específicas de los nuevos Estados miembros, también se prevé apoyar proyectos relacionados con el ferrocarril, las vías navegables marítimas e interiores, y los programas multimodales de transporte, aparte de la RET-T, el transporte urbano sostenible y las inversiones importantes desde el punto de vista del medio ambiente en los sectores clave de la eficiencia energética y de las energías renovables.

---

#### COMPETITIVIDAD REGIONAL Y EMPLEO: ANTICIPARSE A LOS CAMBIOS Y FOMENTARLOS

---

Aunque las intervenciones en los Estados miembros y regiones menos desarrollados siguen siendo la prioridad de la política de cohesión, los análisis del tercer informe confirman que existen, en diverso grado, importantes retos que afectan a todos los Estados miembros de la UE.

En particular, los Estados miembros, las regiones y los ciudadanos tendrán que adaptarse a un mundo que está experimentando una reestructuración y unos cambios económicos y sociales rápidos, una globalización del comercio y el paso a una economía y a una sociedad basadas en el conocimiento. También tendrán que hacer frente a los retos especiales que se derivan del envejecimiento de la población, de la creciente inmigración, de la escasez de mano de obra en sectores clave y de los problemas de la integración social.

En este contexto, la Unión debe desempeñar un importante papel. En primer lugar, la aplicación de la agenda de Lisboa ha sido decepcionante. En estas circunstancias, la ayuda financiera comunitaria puede servir de catalizador, contribuyendo a movilizar las políticas y los recursos nacionales y regionales, y a orientarlos más decididamente hacia los objetivos de la Unión.

En segundo lugar, la presencia visible de las intervenciones de cohesión en toda la UE es un elemento esencial para la integración política, económica y social de la Unión y para fomentar la participación de los agentes públicos y privados, y lograr que se comprometan a alcanzar los objetivos de la Unión.

En lo que se refiere a la política de cohesión fuera de los Estados miembros y regiones menos desarrollados, la Comisión propone un doble enfoque:

- 1) En primer lugar, la política de cohesión, a través de los programas *regionales*, ayudará a las regiones y a las autoridades regionales a anticiparse a los cambios económicos y a fomentarlos en las zonas industriales, urbanas y rurales, reforzando su competitividad y su atractivo, teniendo en cuenta las disparidades económicas, sociales y territoriales existentes;
- 2) En segundo lugar, la política de cohesión, a través de los programas *nacionales*, ayudará a los individuos a anticiparse y a adaptarse a los cambios económicos, de acuerdo con las prioridades de la EEE, apoyando las políticas que pretenden lograr el pleno empleo, la calidad y la productividad en el trabajo y la integración social.

6. Medida en paridad de poder adquisitivo y calculada basándose en las cifras comunitarias de los últimos tres años disponibles en el momento en que se toma la decisión.

### *Anticiparse a los cambios regionales y fomentarlos*

Los programas regionales contribuirán a resolver los problemas a los que se enfrentan las zonas urbanas y las zonas rurales relacionados con la reestructuración económica y con otras desventajas. Este informe describe las dificultades que tienen muchas zonas, por ejemplo, las que dependen de industrias tradicionales o las zonas urbanas en declive o, de nuevo, las zonas rurales que tienen a menudo una población muy dispersa o cada vez más envejecida y dificultades de acceso.

En el marco de los nuevos programas, la Comisión propone una concentración más estricta de las intervenciones en los tres temas prioritarios antes mencionados (véase el recuadro).

La única fuente de financiación para los nuevos programas será el FEDER. Desde el punto de vista de la asignación de los recursos, deben distinguirse dos grupos de regiones:

- Las regiones<sup>7</sup> de la Unión que no están cubiertas ni por los programas de convergencia ni por la ayuda transitoria («phasing in») descrita más adelante.
- Las regiones que pueden acogerse actualmente al Objetivo 1 y que no cumplen los criterios de los programas de convergencia ni siquiera en ausencia del efecto estadístico de la ampliación. Esas regiones se beneficiarán de un nivel mayor de ayuda (en concepto de «phasing in») durante un período transitorio (la reducción se llevará a cabo de la misma manera que en el caso de las regiones que ya no pueden acogerse al Objetivo 1 en el período 2000–2006).

### *Ayudar a los individuos a anticiparse y a adaptarse a los cambios*

Las medidas emprendidas en este terreno se llevarán a cabo a través de programas nacionales con la idea de reforzar la introducción y la aplicación de reformas estructurales en el mercado de trabajo, así como la integración social de acuerdo con los objetivos y las directrices de la EEE.

Para ello, la ayuda deberá concentrarse en tres prioridades que son cruciales para la aplicación de la EEE y en las que la financiación comunitaria puede aportar valor añadido:

- aumentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y de las empresas, invirtiendo en cualificaciones y en la formación en la empresa, y apoyando el desarrollo de estrategias eficientes de aprendizaje permanente;
- atraer a más personas al empleo y evitar el abandono prematuro del mercado de trabajo, en particular, por medio de políticas en favor del envejecimiento activo y de medidas para apoyar la participación de las mujeres;
- aumentar el potencial de empleo de las personas que tienen mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo y para conservar el empleo, como las personas incapacitadas, las minorías étnicas y los inmigrantes.

La única fuente de financiación para los nuevos programas será el FSE.

### *Cooperación territorial europea: fomentar el desarrollo armonioso y equilibrado del territorio de la Unión*

En el segundo informe intermedio sobre la cohesión económica<sup>8</sup>, la Comisión señaló que «se valoran positivamente el elevado valor añadido europeo en las acciones en materia de cooperación, de intercambio de experiencias y de buenas prácticas, y el papel desempeñado por los programas de iniciativa comunitaria. El refuerzo de los instrumentos de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional, la importancia de las acciones transfronterizas y la intervención sobre las fronteras exteriores de la Unión son los aspectos más citados».

Basándose en la experiencia de la iniciativa actual INTERREG, la Comisión propone crear un nuevo objetivo dedicado a promover la integración armoniosa y equilibrada del territorio de la Unión apoyando la cooperación

7. Clasificadas en la categoría NUTS I o NUTS II según el sistema institucional de cada Estado miembro.

8. COM(2003) 34 final de 30.1. 2003, pág. 30.

entre sus diferentes componentes en cuestiones de importancia comunitaria a escala transfronteriza, transnacional e interregional.

Las acciones serán financiadas por el FEDER y se concentrarán en programas integrados gestionados por una única autoridad para la consecución de las prioridades comunitarias clave ligadas a las agendas de Lisboa y de Gotemburgo.

En principio, la *cooperación transfronteriza* implicará a todas las regiones (clasificadas en la categoría NUTS III) situadas a lo largo de las fronteras exteriores e interiores, terrestres y marítimas<sup>9</sup>. El objetivo será promover soluciones conjuntas a los problemas comunes entre las autoridades vecinas, como el desarrollo urbano, rural y costero, y el desarrollo de relaciones económicas y de redes de PYME.

En este contexto, la Comisión tiene intención de proponer **un nuevo instrumento jurídico** consistente en una estructura europea de cooperación («Autoridad regional transfronteriza») para que los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales puedan resolver—tanto en el marco de los programas comunitarios como fuera de ellos— los problemas jurídicos y administrativos tradicionales que plantea la gestión de los programas y de los proyectos transfronterizos. El objetivo será transferir a esta nueva estructura jurídica la capacidad necesaria para llevar a cabo actividades de cooperación en representación de las autoridades públicas.

Para que las acciones emprendidas en las fronteras exteriores de la Unión ampliada sean más eficaces, la Comisión propondrá un nuevo instrumento de vecindad (NIV) en el contexto de la estrategia europea de vecindad. El NIV se utilizará a ambos lados de la frontera exterior, incluidas, en los casos pertinentes, las fronteras marítimas. El NIV promoverá, entre otras cosas, el desarrollo económico y social sostenible y se basará en la experiencia adquirida en materia de cooperación transfronteriza, en particular, en el terreno de la cooperación, de la programación plurianual y de la cofinanciación.

Por lo que se refiere a las acciones más generales para promover la *cooperación transnacional*, deberán extraerse lecciones de la experiencia actual. En particular, los Estados miembros y las regiones serán invitados a evaluar la utilidad y la eficacia de las trece zonas transnacionales actuales de cooperación (definidas en el marco de INTERREG IIIB) desde la perspectiva de la ampliación. El objetivo será decidir en colaboración con la Comisión una serie de zonas para la cooperación transnacional que sean suficientemente coherentes y que tengan intereses y oportunidades comunes que desarrollar. Está previsto que esa cooperación se concentre en las prioridades estratégicas que tienen un carácter transnacional, como la I+D, la sociedad de la información, el medio ambiente, la prevención de los riesgos y la gestión integrada del agua.

Por último, la Comisión propone que en el futuro las regiones incluyan en sus programas regionales medidas de *cooperación interregional*. Para lograrlo, los programas regionales deberán dedicar una cierta cantidad de recursos a los intercambios, a la cooperación y a la creación de redes con las regiones de otros Estados miembros. Además, la Comisión tratará de facilitar el intercambio de experiencias y de buenas prácticas organizando redes en las que participarán regiones y ciudades.

---

## UNA RESPUESTA INTEGRADA A LAS CARACTERÍSTICAS TERRITORIALES ESPECÍFICAS

---

Una de las características fundamentales de una política de cohesión eficaz es su capacidad de adaptación a las necesidades y a las características de los territorios.

Este informe muestra que algunas desventajas geográficas o naturales pueden agravar los problemas de desarrollo, especialmente en las regiones ultraperiféricas de la Unión, en muchas islas, en las zonas montañosas y en las zonas escasamente pobladas del extremo norte de la Unión.

El informe también identifica el papel que desempeñan las ciudades en toda la Unión como centros de desarrollo económico, aunque también tienen problemas relacionados con la presión medioambiental, con la marginación social y con la reestructuración económica.

9. Sólo serán subvencionables las fronteras marítimas propuestas por los Estados miembros.

El análisis también muestra que las zonas rurales continúan enfrentándose a grandes cambios. Su reactivación depende de la diversificación de la actividad económica y del reforzamiento de sus relaciones con las zonas urbanas.

Aunque la Comisión reconoce la existencia de circunstancias y retos diferentes, considera que la próxima generación de programas deberá definirse de tal forma que los diferentes problemas (y oportunidades) territoriales puedan resolverse sin multiplicar el número de programas o el número de instrumentos.

Todo programa deberá ofrecer, pues, el marco necesario para abordar diferentes situaciones y para aplicar soluciones integradas y globales a los problemas.

#### *Integrar los problemas de degradación y de regeneración de las zonas urbanas en los programas regionales: URBAN+*

Lo anterior es relevante para la política urbana. Basándose en los puntos fuertes de la iniciativa URBAN, la Comisión tiene intención de reforzar la importancia de las cuestiones urbanas integrando plenamente en los programas las medidas adoptadas en este terreno.

Para llevarlo a cabo, al comienzo del próximo período de programación, cada Estado miembro propondrá una lista de zonas urbanas que se beneficiarán de una medida específica dentro de los programas. La magnitud de los problemas a los que se enfrentan las ciudades y el papel que desempeñan éstas en el fomento del desarrollo regional inducen a pensar que el número de ciudades en cuestión debe ser superior a las 70 cubiertas actualmente por la iniciativa URBAN en la Unión de los Quince.

El éxito de las medidas urbanas depende de la participación de las autoridades municipales tanto en la elaboración de los programas como en su gestión.

Se prevé, pues, que será necesario dentro de los programas regionales un dispositivo que implique una subdelegación de las responsabilidades en estas autoridades. La magnitud de las intervenciones organizadas de esta forma será decidida cuando se elaboren los programas, pero conviene señalar que actualmente más del 10% de la aportación total de la UE a los Objetivos 1 y 2 se dedica directa o indirectamente a la financiación de medidas de carácter urbano.

Como se ha señalado antes, la cooperación entre las ciudades—importante elemento del valor añadido de la acción europea — se incluirá en el apartado de la cooperación territorial.

#### *Las regiones ultraperiféricas*

La Comisión tiene intención de establecer, en el marco del objetivo de convergencia, un programa especial para compensar las limitaciones específicas de las regiones ultraperiféricas, de acuerdo con el artículo 299.2 del Tratado y conforme a lo solicitado por el Consejo Europeo celebrado los días 21 y 22 de junio de 2002. Además, en los nuevos programas de «cooperación territorial europea» se incluirá una acción «Gran vecindad» destinada a facilitar la cooperación con los países vecinos. De acuerdo con la petición del Consejo, la Comisión presentará en breve un informe sobre una estrategia global para las regiones ultraperiféricas.

#### *Resolver los problemas persistentes de desarrollo de las regiones que tienen desventajas geográficas*

Los problemas de las dificultades de acceso y de la lejanía con respecto a los grandes mercados son especialmente graves en muchas islas, en algunas zonas montañosas y en las regiones escasamente pobladas, sobre todo en el extremo norte de la Unión.

La distribución de los recursos destinados a la prioridad de la competitividad regional y del empleo deberá tenerlo en cuenta utilizando criterios «territoriales», reflejando así la desventaja relativa de las regiones que tienen desventajas geográficas. Los Estados miembros deberán garantizar que se tienen en cuenta las características específicas de estas regiones en la asignación de los recursos dentro de los programas regionales.

En un intento de que se promuevan más medidas en estas zonas, a veces olvidadas, y de que se tenga en cuenta el coste más alto de la inversión pública por habitante, para el siguiente período se propone que los territorios que tienen desventajas geográficas permanentes se beneficien de un aumento de la aportación comunitaria máxima.

---

## UNA ORGANIZACIÓN MEJOR DE LOS INSTRUMENTOS UTILIZADOS EN LAS ZONAS RURALES Y EN FAVOR DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL SECTOR PESQUERO

---

En la Comunicación sobre las perspectivas financieras, la Comisión propone simplificar y aclarar el papel de los diferentes instrumentos de ayuda al desarrollo rural y al sector pesquero.

Los instrumentos actuales relacionados con la política de desarrollo rural se reagruparán en un único instrumento de la Política Agrícola Común destinado a:

- aumentar la competitividad del sector agrícola por medio de ayudas a la reestructuración (por ejemplo, ayudas a la inversión para los jóvenes agricultores, medidas de información y de promoción);
- mejorar el medio ambiente y el paisaje por medio de ayudas para la gestión del suelo, incluida la cofinanciación de acciones en favor del desarrollo rural relacionadas con los lugares de protección de la naturaleza Natura 2000 (por ejemplo, medidas agroambientales, medidas forestales y medidas en favor de las zonas menos favorecidas);
- mejorar la calidad de vida de las zonas rurales y fomentar la diversificación de las actividades económicas por medio de medidas destinadas al sector agrícola y a otros agentes rurales (por ejemplo, reorientación cualitativa de la producción, calidad de los productos alimenticios, restauración de pueblos).

La iniciativa comunitaria actual, LEADER+, se integrará en la programación general.

Asimismo, las acciones en favor de la reestructuración del sector pesquero se agruparán en un único instrumento, que se concentrará en las medidas destinadas a acompañar a las necesidades de reestructuración del sector pesquero y a mejorar las condiciones de trabajo y de vida en las zonas en las que el sector pesquero, incluida la acuicultura, desempeña un importante papel.

Una parte importante de estas propuestas es el hecho de que los recursos financieros transferidos de la política de cohesión a estos nuevos instrumentos continuarán utilizándose de tal forma que se logre el mismo grado de concentración que hoy en la ayuda a las regiones y a los países menos desarrollados cubiertos por los programas de convergencia.

Aparte de estas intervenciones, la política de cohesión apoyará el abandono de las actividades tradicionales en favor de la diversificación de la economía rural y de las zonas dependientes de la pesca, de acuerdo con los temas prioritarios enumerados en el recuadro.

---

## COORDINACIÓN Y COMPLEMENTARIEDAD CON OTRAS POLÍTICAS COMUNITARIAS

---

La política de cohesión constituye un complemento esencial de otros gastos a escala comunitaria en el campo de la innovación (I+D, empresa, sociedad de la información y tecnologías respetuosas con el medio ambiente), de las redes (transporte, energía, comunicación), de la educación y de la cultura.

En efecto, la política de cohesión contribuye a garantizar la creación de las capacidades físicas e institucionales necesarias en los Estados miembros y en las regiones de toda la Comunidad, permitiéndoles beneficiarse de estas otras políticas.

Por otra parte, la gestión de estas políticas podrá mejorarse en el futuro por medio de un diálogo y un intercambio de información más permanentes, y una coordinación mejor de las actividades.

La cuestión de la complementariedad afecta a diversos campos de acción. Se prestará especial atención a la integración de las acciones en favor de la igualdad de oportunidades de los hombres y las mujeres en los programas nacionales y regionales.

Asimismo, la ejecución de la política de cohesión deberá contribuir a fomentar el cumplimiento de las normas del mercado interior, especialmente la legislación relativa a la contratación pública. Una aplicación rápida y eficaz de las nuevas medidas legislativas sobre contratación pública en los Estados miembros contribuirá a la simplificación de los procedimientos y, por lo tanto, a la eficiencia de la política de cohesión.

En otro nivel, la coherencia con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas y con la Estrategia Europea de Empleo contribuirá a aumentar la eficacia de la política de cohesión.

Una cuestión fundamental es la coherencia entre la política de cohesión y las políticas de competencia.

Las regiones cuyo PIB per cápita representa menos de un 75% de la media deberán seguir pudiéndose acoger al régimen de ayudas estatales definido de acuerdo con el artículo 87.3(a) del Tratado.

En lo que se refiere a las regiones afectadas por el «efecto estadístico», las ayudas estatales que reciban estarán sometidas a un límite similar al previsto en virtud del artículo 87.3(a) al comienzo del período. Estas regiones se integrarán en el régimen de ayudas estatales definido en el artículo 87.3(c), pero estarán sometidas a los límites correspondientes relativos a la intensidad de la ayuda concedida en virtud del artículo 87.3(c) a finales de 2013 como muy tarde.

Las regiones ultraperiféricas definidas en virtud del artículo 299 del Tratado que no estén cubiertas por el nuevo objetivo de convergencia también se beneficiarán de un régimen transitorio específico de ayudas, que estarán sometidas a unos límites comparables, inicialmente, a los definidos en virtud del artículo 87.3(a) y que, a continuación, se reducirán gradualmente.

Para otros programas regionales, la Comisión propone abandonar el sistema actual, en el que elabora listas detalladas de las zonas subvencionables a escala subregional (véase más adelante). La coherencia se garantizará en el nivel de las prioridades financiadas más que en el nivel de las zonas geográficas en las que se llevan a cabo las acciones financiadas.

Eso significa que aparte del objetivo de convergencia, las diferentes áreas de intervención deberán ser compatibles con las normas aplicables a las ayudas estatales.

Al mismo tiempo, la Comisión tiene intención de examinar periódicamente estas normas teniendo en cuenta estas prioridades.

La Comisión también tiene intención de simplificar las normas relativas a otras cuestiones relacionadas con las ayudas estatales que no están cubiertas explícitamente por los marcos, las orientaciones o los reglamentos existentes. Eso afecta a los casos que implican la concesión de cantidades limitadas de ayuda estatal. El principio consistirá en aplicar un «análisis de impacto» (*significant impact test*). El resultado será una seguridad jurídica y una flexibilidad mayores, superiores a las que son posibles actualmente en el marco de la regla *de minimis*, tanto para los Estados miembros como para las regiones, en el tratamiento de las cuestiones de desarrollo local y de empleo.

---

## UN SISTEMA DE EJECUCIÓN REFORMADO

---

La forma en que se ejecutan las políticas influye de una manera determinante en su eficacia. El mecanismo de ejecución de la política de cohesión ha demostrado su capacidad para generar en el terreno proyectos de calidad de interés europeo, manteniendo al mismo tiempo unas normas rigurosas en la gestión y en el control del gasto público, gracias a que:

- permite planificar las intervenciones en un marco (plurianual) estable y a medio plazo necesario para la realización de grandes inversiones;
- por medio de sus estrategias integradas de desarrollo, combina en un único marco coherente, inversiones seleccionadas en equipo, en infraestructura, en innovaciones y en recursos humanos, que tienen en cuenta las circunstancias específicas de las regiones;
- promueve la buena gobernanza por medio de una cooperación más estrecha entre el sector público y el privado;
- como consecuencia de los mecanismos de cofinanciación, atrae gasto adicional de fuentes nacionales públicas y privadas;
- fomenta la precisión en el gasto público, por lo que es más eficiente desde el punto de vista de los costes y compatible al mismo tiempo con el mercado único.



Sin embargo, este informe subraya la necesidad de resolver ciertos problemas observados en la aplicación de los programas actuales. Aunque deben mantenerse los principios fundamentales de la política de cohesión — la programación, la cooperación, la cofinanciación y la evaluación — la eficiencia de la política en una Unión ampliada podría mejorarse introduciendo una serie de reformas destinadas, en primer lugar, a fomentar un enfoque más estratégico de la programación; en segundo lugar, a delegar más las responsabilidades en los agentes presentes en el terreno en los Estados miembros, en las regiones y en las administraciones locales; en tercer lugar, a reforzar los resultados y la calidad de los programas cofinanciados, gracias a una cooperación reforzada y más transparente, y a unos mecanismos de seguimiento claros y más rigurosos; y, en cuarto lugar, a simplificar el sistema de gestión introduciendo más transparencia, diferenciación y proporcionalidad, y garantizando al mismo tiempo una buena gestión financiera.

Debe señalarse que los límites de la descentralización resultante de esta simplificación los fija el hecho de que la Comisión es responsable ante la autoridad presupuestaria y ante la opinión pública de la buena gestión financiera y de los resultados de las actividades cofinanciadas. La reforma de todos los aspectos del sistema de ejecución, presentada a continuación, se llevará a cabo respetando plenamente el Tratado y los principios básicos del nuevo reglamento financiero (artículo 155)<sup>10</sup>.

Los reglamentos comunitarios relativos a la nueva política de cohesión se presentarán y se adoptarán simultáneamente para garantizar una coherencia y una eficiencia mayores desde el comienzo del período de programación.

#### *Una estrategia más centrada en las prioridades de la Unión*

La Comisión propone que el Consejo adopte, tras escuchar la opinión del Parlamento, un documento estratégico global para la política de cohesión, antes del nuevo período de programación, basado en una propuesta de la Comisión, que defina unas prioridades claras para los Estados miembros y para las regiones.

Este enfoque estratégico guiará la ejecución de la política y hará que seamos más responsable en el plano político. Contribuirá a especificar de una manera más estricta el nivel deseado de sinergia entre la política de cohesión y las agendas de Lisboa y de Gotemburgo, y aumentará la coherencia con las Orientaciones Generales de las Políticas Económicas y con la Estrategia Europea de Empleo.

Todos los años, las instituciones europeas examinarán los progresos realizados en lo que se refiere a las prioridades estratégicas y a los resultados obtenidos basándose en un informe de la Comisión que resumirá los informes intermedios de los Estados miembros.

Para ello, es necesario redefinir las tareas de evaluación de manera que sean más estratégicas y se centren más en los resultados.

#### *Una simplificación basada en una subsidiariedad mayor*

Durante el período actual, la Comisión ha comenzado a examinar exhaustivamente los medios que permiten racionalizar la gestión de la política de cohesión.

Para el próximo período, la Comisión propone simplificar aún más el sistema en algunos aspectos fundamentales.

#### *Programación*

El sistema de programación se simplificará de la forma siguiente:

- En el *plano político*: basándose en el documento estratégico adoptado por el Consejo, cada Estado miembro elaborará un documento sobre su estrategia de desarrollo, que se negociará con la Comisión y servirá de marco para la preparación de los programas temáticos y regionales, pero que, a diferencia del Marco Comunitario de Apoyo actual, no desempeñará el papel de instrumento de gestión;
- En el *plano operativo*: basándose en el documento político, la Comisión adoptará programas nacionales y regionales para cada Estado miembro. Sólo se definirán las grandes líneas o los grandes objetivos prioritarios de los programas, destacándose las medidas más importantes.

10. Reglamento (CE, Euratom) 1605/2002 del Consejo de 25 de junio de 2002.

Se suprimirán los detalles adicionales, reflejados hoy en el llamado «complemento de los programas», así como la gestión por medidas.

La coordinación y la coherencia entre los Fondos se garantizarán tanto en el plano político como en el plano operativo.

Sólo existirán tres fondos (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), en lugar de los seis que hay actualmente (véase el recuadro al final de esta sección).

A diferencia de los programas plurifondos actuales, las futuras intervenciones del FEDER y del FSE intentarán operar con un solo fondo por programa.

En este sentido, la acción de cada fondo será más coherente al permitir que el FEDER y el FSE financien, respectivamente, actividades residuales relacionadas con el capital humano y físico. La financiación de estas actividades será limitada y estará relacionada directamente con las principales áreas de intervención de cada Fondo. Eso permitirá simplificar y aumentar la eficacia de la programación.

En el caso de las infraestructuras relacionadas con el transporte y con el medio ambiente, el Fondo de Cohesión y el FEDER serán gestionados según un único sistema de programación. Los grandes proyectos serán adoptados aparte por la Comisión, pero se gestionarán en el marco de los programas correspondientes.

#### *Gestión financiera y cofinanciación*

Los pagos se efectuarán por cada gran prioridad y no, como actualmente, por cada «medida». Se mantendrá el sistema de pagos (anticipos y reembolsos), así como el principio esencial de la desvinculación automática (la norma «n+2»). Las normas nacionales determinarán en gran medida la subvencionabilidad de los gastos, salvo en un número limitado de campos como el IVA, la asistencia técnica y los intereses pasivos<sup>11</sup>, en los que continuarán aplicándose las normas comunitarias.

#### *Control financiero*

El principio de proporcionalidad se aplicará al funcionamiento de los sistemas de control y el nivel de intervención de la Comisión dependerá del nivel de cofinanciación comunitaria y de la adecuación de los sistemas nacionales y regionales de control.

Por debajo de ciertos umbrales, los Estados miembros podrán optar por utilizar sus sistemas nacionales de control para los programas correspondientes y la Comisión se remitirá principalmente a una declaración de garantía realizada por un organismo nacional de control independiente.

La Comisión continuará aplicando los procedimientos de cierre de las cuentas y los mecanismos de corrección financiera, que le permiten asumir su responsabilidad en la ejecución del presupuesto.

La proporcionalidad y la simplificación de la gestión y del control financieros deberán ir acompañadas de sanciones más estrictas y de medidas de rápida recuperación en caso de irregularidades o de fraude.

#### *Adicionalidad*

El principio de adicionalidad—según el cual los recursos de la UE deben sumarse a los recursos nacionales y no sustituirlos— seguirá siendo un principio fundamental de la política de cohesión.

Sin embargo, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, la Comisión sólo verificará su aplicación en el objetivo de «convergencia». Los

Estados miembros serán responsables de garantizar que se aplica el principio de adicionalidad dentro de los programas de «competitividad regional y empleo» y de «cooperación territorial europea».

#### *Cooperación y coordinación*

La cooperación se consolidará reforzando la complementariedad y la colaboración entre los Estados miembros, las regiones y las autoridades locales tanto en la programación como en la ejecución. A este respecto, cada Estado miembro tratará de organizar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno por medio de acuerdos tripartitos, según sus mecanismos institucionales.

11. Los intereses deberán ser pagados por la autoridad de gestión o por el beneficiario final.

Para mejorar la gobernanza, los interlocutores sociales y los representantes de la sociedad civil deberán involucrarse cada vez más en el diseño, en la ejecución y en el seguimiento de las intervenciones por medio de mecanismos adecuados.

Para aumentar el efecto de palanca, es necesario poner más énfasis en las formas modernas de financiación. Una de las reformas consistirá en reforzar la cooperación con el Banco Europeo de Inversiones y con el Fondo Europeo de Inversiones, por ejemplo, estableciendo una relación más estrecha entre las tasas de cofinanciación y la viabilidad económica de los programas y de los proyectos.

Estos cambios propuestos deberán dar mayor transparencia a la ejecución de la política, facilitando el acceso de los ciudadanos y de las empresas, lo que aumentará el número de proyectos propuestos y contribuirá a garantizar una mayor relación coste-eficacia gracias al aumento de la competencia en la obtención de ayudas.

---

## MAYOR CONCENTRACIÓN

---

La mayor parte de los recursos deberán seguir concentrándose en los Estados miembros y en las regiones menos prósperas, especialmente en los nuevos Estados miembros. Por lo que se refiere a los diferentes programas de desarrollo, la concentración se logrará centrándose la atención en las prioridades de Lisboa y de Gotemburgo y, en el caso de las regiones de «convergencia», en la mejora de la capacidad institucional.

En lo que se refiere a los programas de competitividad regional, el énfasis actual (en el caso del Objetivo 2) en la subdivisión de las zonas subvencionables en municipios y comarcas ha significado que la concentración se ha entendido casi exclusivamente en términos microgeográficos. Aunque la concentración geográfica de los recursos en las áreas o en las zonas más afectadas debe seguir siendo una parte esencial del esfuerzo en el futuro, también debe reconocerse que las perspectivas de esas zonas van estrechamente ligadas al éxito de la región en su conjunto.

Como han reconocido muchas regiones, es necesario elaborar una estrategia coherente para toda la región a fin de poder satisfacer las necesidades de sus zonas más desfavorecidas. Se propone, pues, para el futuro el abandono del sistema actual de microdivisiones y la búsqueda de un punto de equilibrio entre la concentración geográfica y otros tipos de concentración en la elaboración de los programas de competitividad regional en colaboración con la Comisión.

Eso no debe significar una dilución de los recursos financieros de la UE. En el apartado de la «competitividad regional», la concentración se llevará a cabo en dos niveles:

- la concentración temática será mayor fuera de las regiones de «convergencia», en el sentido de que los programas se referirán como máximo a tres temas (véase el recuadro).
- las normas relativas al volumen financiero mínimo de los programas y de las prioridades garantizarán el segundo nivel de concentración.

En el contexto de la cooperación, las regiones serán responsables en primera instancia de la concentración de los recursos financieros en las medidas necesarias para eliminar las disparidades económicas, sociales y territoriales a escala regional. La Comisión verificará y confirmará la coherencia en el momento de decidir los programas.

Por último, gracias al principio de la desvinculación de los fondos no utilizados (la norma «n+2»), principio propio de la política regional y de cohesión, seguirá existiendo un poderoso incentivo para ejecutar los programas de una manera eficiente y rápida.

### *Mayor énfasis en los resultados y en la calidad*

La eficacia exige mayor énfasis en los efectos y en los resultados y una definición más precisa de los objetivos que deben alcanzarse. En general, la eficiencia de la política de cohesión mejorará con el establecimiento de un diálogo anual (véase antes) con las instituciones europeas para examinar — basándose en el informe anual

de la Comisión acompañado de las recomendaciones de la Comisión— los progresos y los resultados de los programas nacionales y regionales, con el fin de aumentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas a las instituciones y a los ciudadanos.

La evaluación antes, durante (de forma continua) y al final de los programas seguirá siendo esencial para el esfuerzo global de mantener la calidad. En la evaluación de los puntos débiles y fuertes de las regiones al comienzo de cada programa, es necesario, entre otras cosas, realizar un esfuerzo adicional para prevenir en cada Estado miembro y en cada región los ajustes que es probable que se produzcan como consecuencia de la apertura del comercio y de la globalización. Se recomienda, además, que en el futuro las evaluaciones de los efectos del comercio incluyan sistemáticamente una dimensión territorial para la UE.

La Comisión propone, además, crear una reserva general de eficacia comunitaria cuyo principal objetivo sea recompensar a los Estados miembros y a las regiones que más hayan progresado en la consecución de los objetivos acordados. Las normas para la asignación de la reserva se mejorarán y se simplificarán teniendo en cuenta la experiencia adquirida en la gestión de la reserva general de eficacia en el período actual de programación.

En este contexto, podrá reforzarse la complementariedad y la cooperación entre los Fondos Estructurales, el BEI y el FEI.

Por último, la Comisión propone que los Estados miembros prevean dentro de su dotación nacional una pequeña reserva que les permita responder rápidamente a las perturbaciones sectoriales o locales imprevistas provocadas por la reestructuración industrial o por los efectos de los acuerdos comerciales. Esta reserva se utilizará para suministrar ayuda complementaria para el reciclaje de los trabajadores más afectados y para la diversificación de la economía en las zonas afectadas, actuando como un complemento de los programas nacionales y regionales que deben constituir el principal instrumento de reestructuración para anticiparse a los cambios económicos. La movilización de la reserva será analizada y acordada con la Comisión.

Es importante recordar aquí que las nuevas perspectivas financieras proponen la creación de un instrumento específico (Fondo de Ajuste al Crecimiento) para complementar los objetivos de crecimiento y de cohesión a la luz de los objetivos de la Unión, y para reaccionar a las crisis derivadas de acontecimientos económicos y comerciales. La Comisión propone reforzar este instrumento utilizando los fondos comprometidos, pero no utilizados, del FEDER y del FSE hasta un máximo de 1.000 millones de euros al año.

---

## RECURSOS FINANCIEROS

---

Los recursos financieros dedicados a la política de cohesión deben reflejar la aspiración de la Unión ampliada de promover el crecimiento y la creación de empleo en sus zonas menos favorecidas. Para el período 2007–2013, la Comisión ha propuesto en las perspectivas financieras dedicar una cantidad equivalente a un 0,41% de la inversión nacional bruta de la UE27 (lo que equivale a un 0,46% antes de las transferencias a los instrumentos únicos propuestos en favor del desarrollo rural y de la pesca) a apoyar las tres prioridades de la política de cohesión reformada. Este porcentaje representa 336.300 millones de euros durante el período (o 344.900 millones si se tienen en cuenta los gastos administrativos y el Fondo de Solidaridad). A excepción del Fondo de Solidaridad, estos recursos seguirán siendo, como hoy, un objetivo de gasto y continuarán estando sujetos a las normas relativas a la desvinculación («n+2»).

A título indicativo, esta cantidad se repartirá entre las tres prioridades de la política reformada de la manera siguiente:

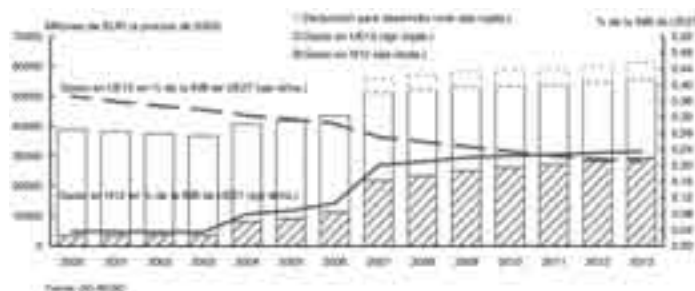
- 1) Alrededor de un 78% para la prioridad «convergencia» (regiones menos desarrolladas, Fondo de cohesión y regiones afectadas por el «efecto estadístico»), dando preferencia a la ayuda a los doce nuevos Estados miembros. El límite de absorción («top») aplicable a las transferencias financieras a un Estado miembro en el marco de la política de cohesión se mantendrá en su nivel actual, a saber, un 4% del PIB nacional, teniendo en cuenta las cantidades pagadas en aplicación de los instrumentos en favor del desarrollo rural y de la pesca.

Se reforzará la importancia relativa del Fondo de Cohesión: las ayudas procedentes del Fondo de Cohesión representarán un tercio de la dotación financiera destinada a los nuevos Estados miembros. Eso permitirá consolidar los esfuerzos iniciados en el período 2004–2006 para responder a las necesidades de estos países en materia de infraestructuras de transporte y medio ambiente. Los recursos se repartirán entre los países en función de las necesidades de cada Estado miembro y se establecerán límites superiores e inferiores, como los que existen actualmente (horquillas financieras).

Las regiones afectadas por el llamado efecto estadístico se beneficiarán de una dotación específica decreciente en virtud del objetivo de convergencia para facilitar su supresión progresiva.

- 2) Alrededor de un 18% para la prioridad «competitividad regional y empleo». Aparte de las regiones que se beneficien de una ayuda temporal, la ayuda se distribuirá por igual entre los programas regionales financiados por el FEDER y los programas nacionales financiados por el FSE.

**GRAFICO 1**  
GASTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN, 2000-2013



Los programas regionales llevados a cabo en las regiones que se beneficien de una ayuda temporal se financiarán siguiendo el mismo principio de fuente única (el FEDER). Las intervenciones realizadas en estas regiones en aplicación de la EEE se llevarán a cabo en el contexto de los programas nacionales financiados por el FSE, con una asignación correcta de los recursos del FSE con el fin de garantizar el respeto del perfil financiero establecido para la ayuda temporal, considerando conjuntamente el FEDER y el FSE. La contribución de cada Fondo en las regiones en cuestión seguirá, por término medio, las mismas proporciones que en los programas plurifondos actuales.

- 3) Alrededor de un 4% para la prioridad «cooperación territorial».

Para la distribución de los recursos financieros entre los Estados miembros, la Comisión propone aplicar el método basado en criterios objetivos utilizado en el Consejo de Berlín (1999) para la prioridad «convergencia», teniendo en cuenta la necesidad de tratar con equidad a las regiones afectadas por el efecto estadístico de la ampliación.

Los recursos para el objetivo «competitividad regional y empleo» serán distribuidos por la Comisión entre los Estados miembros basándose en criterios económicos, sociales y territoriales comunitarios.

Por último, el volumen de población que vive en las diferentes regiones y las condiciones socioeconómicas relativas serán los criterios para distribuir los recursos destinados a la prioridad «cooperación territorial europea».

La Comisión organizará un foro los días 10 y 11 de mayo de 2004, antes de la presentación por parte de la Comisión de las nuevas propuestas legislativas. Este foro congregará a todos los agentes a los que concierne la política de cohesión para examinar las propuestas formuladas en este informe.

<b>Temas prioritarios</b>		
	<b>Prioridad « convergencia »</b>	<b>Prioridad « competitividad regional y empleo » Apartado competitividad regional</b>
<b>FEDER</b>	<b>1. Innovación y economía basada en el conocimiento</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión productiva</li> <li>- Desarrollo del potencial endógeno y, especialmente               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios a las empresas</li> </ul> </li> <li>- Fomento de la innovación y de la I+D</li>   <li>- Fomento del espíritu empresarial</li>   <li>- Ayuda directa a la inversión</li> <li>- Infraestructuras locales</li> <li>- Sociedad de la información</li> <li>- Inversión en el terreno del turismo y de la cultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de la innovación y de la I+D, entre otras cosas, reforzando las relaciones de las PYME con la base del conocimiento, apoyando las redes y los grupos de empresas o mejorando el acceso de las PYME a las tecnologías avanzadas y a los servicios a la innovación.</li> <li>- Fomento del espíritu empresarial, entre otras cosas, apoyando la creación de nuevas empresas a partir de las universidades y de las empresas existentes o creando nuevos instrumentos financieros y perspectivas de mejoras de servicios.</li> </ul>
	<b>2. Facilidades de acceso y servicios de interés económico general</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes de transporte, de telecomunicaciones y de energía, incluidas las redes transeuropeas.</li>   <li>- Redes secundarias</li>   <li>- Infraestructuras sociales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes secundarias, entre otras cosas, conexiones por carretera con la RTE-T, pero también conexiones ferroviarias regionales, aeropuertos y puertos o plataformas multimodales, vías navegables interiores regionales y locales, secciones ferroviarias que garanticen la conexión radial con las principales líneas ferroviarias.</li> <li>- Sociedad de la información, entre otras cosas, acceso equitativo y utilización de las redes y servicios TIC de banda ancha; fomento del acceso de las PYME a las TIC.</li> </ul>	
<b>3. Medio ambiente y prevención de los riesgos</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ayudar a los Estados miembros a cumplir plenamente el acuerdo comunitario</li> <li>- Apoyar el desarrollo de economías</li> <li>- Rehabilitar las zonas industriales abandonadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión en infraestructuras relacionadas con Natura 2000 que contribuyan al desarrollo económico sostenible</li> <li>- Fomentar la integración de tecnologías más limpias y de medidas de prevención de la contaminación en las PYME</li> <li>- Rehabilitación de las zonas industriales abandonadas</li> </ul>	

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar las medidas destinadas a prevenir los riesgos naturales y tecnológicos.</li> <li>- Favorecer la utilización de medios de transporte más limpios.</li> <li>- Eficiencia energética.</li> <li>- Desarrollo y utilización de energías renovables.</li> </ul> <p><b>4. Reforzar la capacidad institucional de las administraciones nacionales y regionales en la gestión de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyar las medidas destinadas a prevenir los riesgos naturales y tecnológicos.</li> <li>- Promover el transporte público sostenible en las zonas urbanas.</li> <li>- Desarrollo y utilización de energías renovables.</li> </ul>
		<p><b>Prioridad</b>  <b>« competitividad regional y empleo »</b>  <b>Apartado empleo</b></p>
<b>FSE</b>	<p><b>1. Educación, empleo y sistemas de apoyo social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar las instituciones del mercado de trabajo.</li> <li>- Desarrollar los sistemas de educación y de formación.</li> <li>- Desarrollar los servicios sociales y similares.</li> </ul>	<p><b>1. Capacidad de adaptación de los trabajadores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de las estrategias de aprendizaje permanente, especialmente por parte de las autoridades y de los interlocutores sociales.</li> <li>- Formación en la empresa para aumentar la capacidad de adaptación de los trabajadores.</li> </ul>
	<p><b>2. Capital humano y oferta de trabajo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Medidas de formación inicial y continua.</li> <li>- Políticas activas del mercado de trabajo para garantizar el acceso de todos al mercado de trabajo.</li> <li>- Medidas de apoyo a la integración social.</li> </ul>	<p><b>2a. Oferta de trabajo y 2b. personas desfavorecidas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de las estrategias en favor de un envejecimiento activo y prevención del abandono prematuro del mercado de trabajo.</li> <li>- Medidas para aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.</li> <li>- Medidas para aumentar el potencial de empleo, la igualdad de acceso y la integración de las personas incapacitadas, de los inmigrantes y de las minorías étnicas.</li> </ul>
	<p><b>3. Adaptación de las administraciones públicas a los cambios mediante un aumento de la capacidad administrativa</b></p>	

<b>Instrumentos y objetivos</b>			
<b>2000-2006</b>		<b>2007-2013</b>	
<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos financieros</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Instrumentos financieros</b>
<b>Fondo de Cohesión</b>	Fondo de Cohesión	<b>Convergencia y competitividad</b>	Fondo de Cohesión
<b>Objetivo 1</b>	FEDER FSE FEOGA-Orientación IFOP		FEDER FSE
<b>Objetivo 2</b>	FEDER FSE		<b>Competitividad regional y empleo</b> - nivel regional - nivel nacional: (Estrategia Europea de Empleo)
<b>Objetivo 3</b>	FSE		
<b>INTERREG</b>	FEDER	<b>Cooperación territorial europea</b>	FEDER
<b>URBAN</b>	FEDER		
<b>EQUAL</b>	FSE		
<b>LEADER +</b>	FEOGA-Orientación		
<b>Desarrollo rural y reestructuración del sector pequeño fuera del Objetivo 1</b>	FEOGA-Garantía IFOP		
<b>9 objetivos</b>	<b>6 instrumentos</b>	<b>3 objetivos</b>	<b>3 instrumentos</b>