



(Versión del 03-03-2004)

RESUMEN
3º INFORME SOBRE LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA
COMISIÓN EUROPEA
FEBRERO DE 2004

BORRADOR
DICTAMEN

27 DE FEBRERO DE 2004

Contenido

I. Observación previa de la ARFE

II. 3er informe sobre la cohesión

II.1 Contexto político y objetivo de la cohesión, contribución al crecimiento

II.2 Situación actual y tendencias

II.3 Repercusión de la política de los Estados miembros en la cohesión

II.4 Repercusión de la política comunitaria: competitividad, empleo y cooperación

II.5 Repercusión y ventajas adicionales de la política estructural

II.6 Conclusiones: propuesta de una política de cohesión reformada

III. Dictamen de la ARFE

III.1 La Unión Europea debe transformarse en una unión política de valores

III.2 Una nueva gobernación requiere un mejor reparto de tareas entre los niveles europeo, nacional, regional / local, que también debe reflejarse en la puesta en práctica de los programas de la UE

III.3 Una política de cohesión y regional europea en una UE ampliada

III.4 Competencia marco de la UE

III.5 Cooperación transfronteriza

I. Observación previa de la ARFE

El informe sobre la cohesión fue presentado el 18 de febrero por el Sr. Comisario Barnier en Bruselas. Ese mismo día se celebró por la tarde una audición en el Comité de las Regiones (CDR) con las grandes organizaciones regionales europeas sobre el informe sobre la cohesión.

La ARFE envió algunas de sus principales aspiraciones relativas al informe sobre la cohesión al Presidente del CDR, don Peter Straub, para su discusión con los ministros regionales europeos el 27 de febrero.

El 23 de febrero, la ARFE organizó junto con CRPM, CMRE y Eurocities una audición con más de 350 personas sobre el 3er informe sobre la cohesión. Los ponentes fueron, entre otros, el Sr. Comisario Barnier y el Director Leygues.

II. 3er informe sobre la cohesión

II.1 Contexto político y objetivos de la cohesión, contribución al crecimiento

Tras algunos años de ralentización del crecimiento económico y de aumento de la tasa de desempleo, debe ser posible un crecimiento sostenido en toda la UE.

Siguen existiendo grandes disparidades entre los distintos países y regiones en cuanto a rendimiento, productividad y empleo. Las causas son los déficits estructurales en factores clave de la competitividad.

El objetivo de las políticas de la UE es superar las deficiencias estructurales y potenciar las ventajas comparativas, así como posibilitar a las personas el acceso a la educación general y a la formación profesional.

La política de cohesión de la UE desea incluir en los esfuerzos por el crecimiento a todas las regiones y ciudadanos de la Unión, reforzando la competitividad regional y desarrollando las aptitudes de cada uno. Posible resultado: un aumento del potencial de crecimiento de la economía de la UE y una distribución más equilibrada de las actividades económicas en la UE.

II.2 Situación actual y tendencias

En los últimos diez años se ha conseguido reducir las disparidades en cuanto a ingresos y empleo existentes dentro de la Unión Europea (especialmente en los países de la cohesión); no obstante, aún sigue habiendo grandes retos.

Las disparidades aún existentes en la actual UE (ingresos, empleo y productividad laboral, sobre todo el Grecia y Portugal, pero también aún en España) se acentuarán con la incorporación de los nuevos Estados miembros. Las tasas de crecimiento necesarias debido al desarrollo de los países entrantes únicamente pueden materializarse mediante un crecimiento sostenido en los actuales Estados miembros (interacción entre la actual UE y los futuros Estados miembros).

Además de entre estados, también existen notables disparidades a nivel regional. Las regiones marcadas por puntos débiles estructurales y una competitividad deficiente no sólo se encuentran en los actuales países de la cohesión, sino también en una serie de otras regiones que tiene dificultades para alcanzar un crecimiento sostenido. Son especialmente agudos los problemas de desarrollo en las regiones menos desarrolladas (falta de estructura, cualificación, capital social), sobre todo en las actuales o futuras regiones del objetivo 1 (en su mayor parte en los países de la cohesión y nuevos Estados miembros). El grado de convergencia varía mucho de una región a otra y a menudo depende en gran medida de la importancia de la respectiva región dentro del Estado miembro.

A consecuencia de la ampliación de la UE, el PIB de la Unión aumentará cerca de un 5 %, pero la población en casi un 20 %. Por consiguiente, el PIB per cápita en la UE de 25 Estados miembros quedará un 12,5 % por debajo de la actual UE de 15. Con ello, los ingresos per cápita de 18 regiones ya no estarán por debajo del umbral del 75 % (efecto estadístico, a pesar de no producirse cambios en los problemas estructurales).

Además, existen regiones con falta de competitividad, descenso del nivel relativo de ingresos o del empleo y despoblación (p. ej., antiguas regiones industriales, regiones con características geográficas o de otra índole inalterables que obstaculizan su desarrollo). En estos casos, la política de cohesión deberá reforzar la reestructuración económica y el desarrollo de la capacidad de innovación, antes de que los puntos débiles se conviertan en grandes problemas.

Otros puntos esenciales de la política de cohesión son:

- la cohesión social y el riesgo de pobreza,

- el envejecimiento de la población y el aumento de los índices que dependen de la edad,
- la reducción de las disparidades en los factores regionales de competencia mediante la creación de infraestructuras básicas adecuadas (transporte, telecomunicaciones y redes energéticas), de un capital humano adecuado (p. ej., una población activa con las correspondientes aptitudes y cualificaciones) y mediante la reducción de las disparidades en cuanto a poder de innovación.

II.3 Repercusión de la política de los Estados miembros en la cohesión

Los gastos públicos de los Estados miembros están en torno al 47 % del PIB y el presupuesto de la UE para la cohesión ronda el 0,4 % del PIB de la UE. No obstante, la política de cohesión de la UE juega un papel importante en la lucha contra las causas de las grandes disparidades existentes en toda la UE en cuanto a ingresos y empleo.

El gasto público de los Estados miembros se concentra sobre todo en asegurar el acceso a servicios básicos y en contribuir decisivamente a la reducción de las diferencias de ingresos. Por otro lado, la recaudación de los Estados es proporcional a la renta.

Las inversiones extranjeras directas, que son un factor esencial para el desarrollo regional, se destinan desproporcionadamente a las partes económicamente más fuertes de la Unión, en lugar de a las más débiles (motivos: falta de infraestructura, escasez de mano de obra especializada, etc.), también en los países entrantes.

II.4 Repercusión de la política comunitaria: competitividad, empleo y cooperación

Las políticas comunitarias, a diferencia de política estructural, no persiguen el objetivo primario de reducir las disparidades regionales. No obstante, repercuten en la cohesión e incluyen a menudo las disparidades existentes, p. ej.:

- La política empresarial, industrial y de innovación refuerza la competitividad de los productores europeos (fomento de la competencia, aseguramiento del programa de mercado, entorno favorecedor de la ID).
- El programa "Educación y formación 2010" se ha creado para la formación profesional general.
- La estrategia europea de empleo apoya a los Estados miembros en la reforma de los mercados laborales, pleno empleo, aumento de la calidad y productividad laboral y reducción de las disparidades sociales.

- El "6º programa de acción medioambiental" establece las pautas de acción medioambientales para perseguir a largo plazo los objetivos económicos y sociales de la Unión.
- Los "Servicios de interés económico general" definen la prestación de servicios públicos respecto a un mercado único liberalizado (riesgo de bloquear el acceso de regiones y grupos sociales a servicios esenciales).
- Las redes de transporte transeuropeas mejoran la accesibilidad a regiones periféricas y facilitan la expansión del comercio (comprenden también las comunicaciones entre Estados miembros nuevos y actuales, así como redes energéticas transeuropeas).
- La reforma de la "Política agraria comunitaria" conlleva un desacoplamiento de los pagos directos de la producción, un recorte de los pagos a grandes explotaciones, precios más bajos y una mayor acentuación del desarrollo rural y del medio ambiente; la "Política pesquera comunitaria" se concentra en la conservación de las poblaciones de peces y una reestructuración sostenida de la industria (en los países entrantes, únicamente afecta levemente a Polonia y los tres Estados bálticos).
- Política de cohesión y ayudas estatales: Después de 2006 se actualizarán, simplificarán y harán más claros los reglamentos sobre ayudas estatales teniendo en cuenta las modificaciones de la política de cohesión, con el objetivo de tener menos ayudas pero más enfocadas.

Las políticas comunitarias se equiparán ampliamente en las regiones mediante financiaciones comunitarias. Los proyectos de fondos estructurales se tienen en cuenta al máximo y se consideran especialmente eficaces (particularmente en las regiones del objetivo 1 y la iniciativa INTERREG). Las críticas se manifiestan sobre todo por los elevados gastos de administración de los programas del fondo estructural y por la creciente complejidad de los métodos.

II.5 Repercusión y ventajas adicionales de la política estructural

Debido a la concentración del fondo estructural y de cohesión en las zonas más pobres de la Unión, el importe transferido a las regiones del objetivo 1 está entre el 0,9 % y el 7 % de los PIBs nacionales en cuestión. En la mayoría de casos, la cofinanciación nacional fue realmente más alta entre 1994 y 1999 que en el periodo pasado.

Los fondos de la UE sirven sobre todo para reducir disparidades en cuanto a infraestructura y recursos humanos entre las regiones del objetivo 1 y otras partes de la Unión.

Las medidas afectan sobre todo a la mejora de los sistemas de transporte (incluyendo las comunicaciones transeuropeas y redes regionales internas) y al aumento de las oportunidades en el mercado laboral. El 14 % de los recursos del fondo estructural se destinó a innovaciones para mejorar el medio ambiente. El empleo y la productividad han aumentado más en las regiones del objetivo 1 que en el resto de la Unión.

La convergencia está más extendida en las regiones más pobres de este grupo. El crecimiento (oferta y demanda) se ha acelerado en los países de la cohesión mediante la inversión en estructura (especialmente en España, Grecia, Portugal y los nuevos Estados federados alemanes).

En los nuevos Estados miembros, una gran parte de todos los desembolsos adicionales se destina a las importaciones, de los cuales un 60 % proviene de los actuales Estados miembros. Los gastos estructurales en estos países entrantes probablemente revertirán en igual medida a favor del crecimiento del resto de países de la Unión.

Las intervenciones en las regiones del objetivo 2 afectan principalmente al cambio estructural (reajuste de antiguos centros industriales, servicios de ayuda para empresas, desarrollo de recursos humanos, fomento de ID). Han llevado a la creación de 700.000 puestos de trabajo (500.000 puestos de trabajo netos). Se han subvencionado 300.000 PYMES y saneado 115 km² de zonas industriales. El desempleo ha decrecido más que en el resto de la UE, aunque el producto interior bruto per cápita aumentó en menor medida.

El fomento de la agricultura y el desarrollo del espacio rural (recientemente integrados en la estrategia global) conllevó una reestructuración exitosa de pequeñas explotaciones agrícolas en las regiones del objetivo 1, una diversificación de la producción agrícola y el crecimiento de algunos sectores (p. ej., turismo rural, servicios medioambientales), el saneamiento de pueblos y el desarrollo de servicios estatales.

El fomento de la pesca se concentró en un número limitado de regiones de las zonas periféricas (importante contribución al desarrollo de otros sectores laborales).

El fomento del empleo, así como de la educación y la formación profesional, se efectúa a través del FSE (60 mil millones de euros como instrumento comunitario más importante para el apoyo financiero de la estrategia europea de empleo).

El fomento de la cooperación en la creación de redes se efectúa en el marco de iniciativas comunitarias con el objetivo de fomentar la innovación, la colaboración y desarrollo de

proyectos comunitarios entre países y regiones. Las iniciativas comunitarias cubren necesidades que a menudo no atienden los objetivos del fondo estructural en los programas "mainstream":

- INTERREG A no sólo ha recibido la mayor cantidad de dinero de todas las iniciativas comunitarias, sino que también ha conseguido los mejores resultados. INTERREG debe tener en cuenta en el futuro la nueva situación, ya que las zonas fronterizas suponen una parte mayor que hasta ahora en cuanto a población y superficie.
- La iniciativa URBAN ha fomentado 118 ciudades (dando prioridad a pequeños términos municipales y a la participación activa de la población en los proyectos).
- Las iniciativas comunitarias "Empleo" y "Adapt" han servido para la incorporación de las personas al mercado laboral y para la creación de puestos de trabajo a nivel local.
- EQUAL ha tenido como objetivo promocionar innovadores métodos de lucha contra la desigualdad y la discriminación en el mercado laboral.
- LEADER ha fomentado en el espacio rural sobre todo el turismo, pero también las PYMES y el desarrollo de productos locales.

Las medidas piloto innovadoras alientan a las regiones al desarrollo de programas para mejorar la competitividad regional y al fomento de un desarrollo duradero.

El aumento de la eficacia de la administración estructural está relacionado con los efectos de la política comunitaria. La planificación de programas, la colaboración, concentración y adicionalidad son los principios centrales. Se pretende simplificar los sistemas y, por otro lado, descentralizar la administración (la responsabilidad última recae sobre la Comisión).

La ampliación conlleva nuevos retos para el fondo estructural. En los países entrantes, los programas ISPA, SAPARD y PHARE se aplicarán hasta 2006. Simultáneamente, tienen derecho a ayudas del fondo estructural. Se trata de una fase transitoria de preparación para el nuevo y más importante periodo de programas. Los recursos se concentrarán en un número limitado de zonas prioritarias para que la repercusión sea la mayor posible y los problemas en la realización del programa sean los menores posibles. Se aspira a alcanzar la mayor coherencia posible entre el fondo estructural y las políticas nacionales. Los candidatos al ingreso deben familiarizarse con el principio estratégico-programático y concentrarse en un número limitado de prioridades.

II.6 Conclusiones: propuesta de una política de cohesión reformada

Las propuestas de la Comisión van orientadas a la previsión financiera.

La **Parte I** presenta las nuevas prioridades de la política de cohesión. La **Parte II** describe los principales elementos del nuevo sistema de realización. La **Parte III** trata sobre los efectos financieros.

La política de cohesión se considera, junto con el mercado único y la unión monetaria, una de las piedras angulares de la política europea. Es la única que se ocupa expresamente de las desigualdades económicas y sociales. A través del presupuesto de la UE se efectúa una transferencia de recursos financieros entre los Estados miembros, cuyo objetivo es contribuir al crecimiento económico y al desarrollo sostenido mediante inversiones en capital humano y capital real. Por tanto, no se trata de una política pasiva (p. ej., redistribución de ingresos), sino de una política dinámica para la creación de recursos y el aprovechamiento de potenciales.

II.6.1 Se mencionan cuatro retos para el futuro:

- Más cohesión mediante ampliación
- Reforzar las prioridades de la Unión
- Aumentar la calidad para fomentar un desarrollo más equilibrado y duradero
- Nueva colaboración para la cohesión.

II.6.2: Parte I: Una nueva arquitectura para la política de cohesión después de 2006 (prioridades)

Intervenciones más enfocadas

Se pretende concentrarse en un número de prioridades comunitarias (efecto palanca, un valor añadido mucho mayor). La Comisión propone un número limitado de temas centrales:

- innovación y economía basada en el conocimiento,
- prevención medioambiental y de riesgos,
- accesibilidad,
- prestaciones de servicios públicos básicos.

Estas prioridades son válidas para la Unión en general, pero se complementarán y se profundizará en ellas para tener en cuenta las necesidades especiales de las regiones y Estados miembros menos desarrollados (p. ej., creación de infraestructuras, desarrollo de capacidades institucionales).

Tres prioridades comunitarias

La nueva generación de programas abarca tres prioridades:

- convergencia,
- competitividad y empleo regionales,
- cooperación territorial.

Convergencia: Fomento del crecimiento y del empleo en los Estados miembros y regiones menos desarrollados:

En primer lugar, afecta sobre todo a las regiones cuyo PIB per cápita es inferior al 75 % de la media comunitaria. Las estrategias se orientan al fomento de un incremento sostenido de la competitividad y el empleo.

Esta prioridad también incluye a todas las regiones que, con la ampliación, han dejado de estar por debajo del 75 % de la media comunitaria por motivos puramente estadísticos (ya que las condiciones objetivas no han variado allí). Estas regiones, en su calidad de regiones "Phasing-out", perciben una mayor ayuda, con el fin de que puedan concluir su proceso de convergencia. Después de 2013 ya no habrá más ayudas (tampoco "Phasing-out"). Los programas estarán cofinanciados por el FEDER, el FSE y el fondo de cohesión.

El **FEDER** fomenta por ejemplo lo siguiente:

- modernización y diversificación de la estructura económica
- ampliación y modernización de la infraestructura básica
- protección medioambiental
- desarrollo de las capacidades institucionales, de la administración nacional / regional.

El **FSE** fomenta, p. ej.:

- mejora de la administración laboral,
- sistemas de educación y formación profesional,
- servicios sociales sanitarios,
- incremento de la inversión en capital humano,
- adaptación de la administración pública.

El **fondo de cohesión** debe contribuir a un desarrollo sostenido, particularmente en las prioridades centrales:

- redes de comunicaciones europeas transnacionales (sobre todo de interés europeo),
- infraestructuras medioambientales.

Competitividad y empleo regionales: Anticipación y fomento del cambio

Fuera de las regiones más pobres, existen grandes retos que afectan a todos los Estados miembros de la UE (cambio económico y social más rápido, reestructuración, globalización, transición a una economía y sociedad basadas en el conocimiento, envejecimiento de la población, flujo de inmigrantes, falta de mano de obra en áreas clave, etc.). La financiación comunitaria sirve aquí como catalizador para la movilización de medidas y recursos nacionales y regionales.

Además, la política de cohesión debe permanecer visible en toda la UE, y propone un doble concepto:

❖ Anticipación y fomento del cambio regional

Los programas regionales apoyan a las zonas urbanas y rurales en la superación de problemas relacionados con la reestructuración económica y demás desventajas, en función a las tres prioridades: convergencia, competitividad y empleo regionales y cohesión territorial.

Esto afecta a dos grupos de regiones:

- las regiones que no están incluidas en los programas de convergencia ni en la posterior ayuda "Phasing-in";
- las regiones incluidas hasta ahora en el objetivo 1 que, sin contar el efecto estadístico, tampoco cumplen los criterios para los programas de convergencia. Como regiones "Phasing-in" reciben una mayor ayuda por un plazo limitado, que va disminuyendo paulatinamente.

La única fuente de financiación de estos nuevos programas es el FEDER.

❖ Medidas anticipativas para favorecer la adaptación de las personas al cambio

Se fomentan tres prioridades políticas:

- adaptabilidad de la mano de obra y empresas,
- incentivos para la entrada a la vida laboral e impedimento de la salida prematura de ella,
- aumento del potencial de empleo de las personas.

La única fuente de financiación de estos nuevos programas es el FSE.

Cooperación territorial europea: Fomento de un desarrollo armónico y equilibrado de la Unión

❖ *INTERREG*

Partiendo de la experiencia adquirida con las iniciativas INTERREG y su manifiesto valor añadido, se pretende establecer un nuevo objetivo enfocado a la integración armónica y equilibrada de la Unión, que sirva para fomentar la cooperación a nivel transfronterizo, transnacional e interregional.

La única fuente de financiación de estos nuevos programas es el FEDER. Los esfuerzos se concentran en programas integrados, administrados desde un punto único.

La cooperación transfronteriza afecta en *principio a todas las regiones de la UE del nivel NUTS-III en las fronteras interiores y exteriores*, es decir, fronteras terrestres y costeras (estas últimas con restricciones).

La Comisión tiene la intención de crear un *nuevo instrumento jurídico* para la cooperación descentralizada de entidades territoriales regionales y locales.

En las *fronteras exteriores* se crea un nuevo instrumento vecinal, que se aplicará a ambos lados de la frontera (de ser necesario, incluyendo las fronteras marítimas). Se pretende tomar como base la experiencia adquirida con actuales las fronteras interiores.

La cooperación transnacional se revisará en función al marco de la zona (zonas coherentes, intereses y oportunidades comunes).

La cooperación interregional deberá ser incluida por las regiones en sus propios programas regionales, en los que se recogerá una cierta parte de los recursos para el intercambio, cooperación y formación de redes con otras regiones.

Un concepto integrado para particularidades territoriales individuales

La política de cohesión pretende abordar con eficacia las necesidades y peculiaridades específicas de la zona. Ciertas desventajas geográficas o naturales agravan los problemas de desarrollo. Esto es sobre todo aplicable a regiones situadas en la periferia más exterior, a numerosas zonas insulares o montañosas y regiones poco pobladas o a los problemas de las ciudades como centro del desarrollo económico.

❖ *Urbano +*

La Comisión quiere otorgar una mayor importancia a las cuestiones urbanas. Cada Estado miembro deberá proponer al principio del próximo periodo de planificación una lista de los

términos municipales en los que deban aplicarse medidas especiales en el marco de los programas.

La cooperación municipal está incluida en la cooperación territorial europea.

❖ *Regiones situadas en la periferia más exterior*

En el marco del objetivo de convergencia se desarrollará un programa específico para equilibrar las desventajas especiales de las regiones situadas en la periferia más exterior.

Se pretende incluir una medida de "mayor entorno vecinal" en la cooperación territorial europea.

❖ *Solución de los problemas permanentes de desarrollo de las regiones con desventajas geográficas*

Muchas islas, algunas zonas montañosas y regiones poco pobladas (sobre todo en el norte) están en desventaja debido a la falta de enlaces con las redes de transporte y las largas distancias a los grandes mercados. Este hecho será tenido en cuenta mediante la asignación de recursos, fomentado particularmente la competitividad y empleo regionales.

Los Estados miembros deben tener en cuenta las particularidades de estas regiones en el reparto de recursos dentro de los programas regionales. En el caso de las regiones con problemas geográficos permanentes se puede aumentar la aportación comunitaria máxima permitida.

Mejor organización de los instrumentos de fomento del espacio rural y de la reestructuración del sector pesquero

Para el desarrollo del espacio rural se va a desarrollar un instrumento único en el marco de la política agraria comunitaria. Servirá para:

- aumentar la competitividad del sector agrícola,
- mejorar el estado del medio ambiente y del paisaje,
- aumentar la calidad de vida en el espacio rural y
- fomentar la diversificación económica.

LEADER+ se integrará en los programas "mainstream".

También se pretende reunir las medidas de reestructuración del sector pesquero en un instrumento único.

La política de cohesión seguirá apoyando la diversificación de las regiones rurales y de las zonas que dependen de la pesca.

Coordinación y complementariedad con otras políticas comunitarias

La política de cohesión representa un complemento esencial de otros gastos comunitarios generales en el ámbito de la innovación, redes, así como de la educación y cultura.

La política de cohesión debe procurar que las disposiciones se apliquen en el mercado único, sobre todo en el sector de las compras públicas.

Uno de los problemas clave es la coherencia entre la cohesión y la política de competencia (el límite superior de la correspondiente ayuda a las regiones objetivo y otras zonas). La Comisión tiene intención de simplificar las disposiciones sobre ayudas estatales ("significant impact test").

II.6.3: Parte II: Un sistema de realización reformado

Puesta en práctica

Para que una política sea eficaz es de gran importancia el modo en que ésta se pone en práctica. La Comisión considera que los mecanismos actuales de realización son sólidos y constata un alto estándar en la administración y control de los gastos públicos. Desea mantenerlos así.

Deben conservarse los principios básicos de planificación de programas, colaboración, cofinanciación y evaluación.

No obstante, es posible realizar reformas en:

- la planificación de programas, mediante un principio estratégico más fuerte,
- las competencias, mediante una mayor descentralización hacia el nivel regional / local,
- el rendimiento y calidad de los programas, mediante una colaboración transparente y más reforzada y mecanismos acompañantes más estrictos
- los sistemas de gestión, mediante una mayor transparencia, diferenciación y proporcionalidad.

Mayor orientación estratégica a las prioridades de la Unión

El Consejo Europeo, en base a una propuesta de la Comisión y un dictamen del Parlamento Europeo, deberá aprobar un documento general sobre estrategia, que establezca prioridades claras para los Estados miembros y regiones (coherencia con el resto de objetivos de la UE).

Simplificación sobre el principio de subsidiariedad

La planificación de los programas se simplificará:

- a *nivel político*: Cada Estado miembro presenta, en base al documento sobre estrategia de la UE, un documento político sobre su estrategia de desarrollo, que formará el marco para la elaboración de programas temáticos y regionales (no un instrumento de administración como el actual concepto comunitario de fomento).
- a *nivel operacional*: En base al documento político, la Comisión aprueba programas nacionales y regionales para cada Estado miembro. Se suprime la complementación de la planificación de programas y la gestión a nivel de medidas.

El número de fondos se reduce de los 6 actuales a 3.

A diferencia que en los multiprogramas actuales se aplicará un solo fondo por programa, pudiendo financiar cada fondo totalmente, en el marco del concepto general, también las medidas que en realidad están incluidas en otros fondos.

El fondo de cohesión y el FERE siguen un sistema unitario de planificación de programas (excepción: infraestructuras de transporte y medioambientales).

La Comisión aprobará los grandes proyectos por separado.

Ejecución financiera, cofinanciación

Se mantendrán el sistema de pago (pago anticipado y reembolso) y el principio de la regla "n+2".

La subvencionabilidad de los gastos deberá estar sometida en su mayor parte a las disposiciones nacionales (excepción: impuesto sobre el valor añadido, ayuda técnica, intereses a pagar).

Control financiero

Deberá estar supeditado al principio de proporcionalidad. La intervención de la Comisión dependerá de la adecuación de los sistemas nacionales y regionales de control.

La simplificación de la ejecución financiera va estrechamente ligada a sanciones más estrictas.

Otras conclusiones abarcan:

- **adicionalidad,**
- **colaboración y coordinación,**
- **mayor concentración (haciendo hincapié en las prioridades de Goteborg).** En el marco de la colaboración, competencia de las regiones que deberán concentrar los recursos financieros en temas específicos de la región,
- **mayor acentuación del rendimiento y la calidad** (entre otros, integración de una reserva en función al rendimiento para los Estados miembros y regiones cuyos progresos cualitativos sean especialmente grandes).

III. Recursos financieros

Se pretende destinar 336.300 millones de EUROS a las tres prioridades de la política de cohesión reformada durante el periodo 2007-2013. Éstos se reparten de la siguiente manera:

- *Prioridad de convergencia (78%):* Como tope de transferencia financiera se mantendrá el actual nivel del 4 % del PIB nacional. Las regiones afectadas por los efectos estadísticos recibirán un asignación decreciente de recursos especialmente escalonada.
- *Prioridad de competitividad y empleo regionales (aproximadamente un 18 %):* Fuera de las regiones "Phasing-in", la proporción de financiación será de 50:50%. Las regiones "Phasing-in" estarán financiadas por una única fuente (FEDER).
- *Prioridad de la cooperación territorial europea (4 %).*

La distribución de los recursos financieros se efectuará:

- en el caso de la *convergencia*, según el método aplicado en la cumbre de Berlín, basado en criterios objetivos.
- en el caso de la *competitividad y empleo*, en base a criterios económicos, sociales y territoriales comunitarios.
- en el caso de la *cooperación territorial europea*, en función a la población y las condiciones socioeconómicas de cada región.

III. Dictamen de la ARFE

La Asociación de Regiones Fronterizas de Europa celebra el borrador del 3er informe sobre la cohesión. Constata que este informe está ampliamente a la altura de gran parte de los objetivos fijados por la propia UE sobre una nueva política de cohesión progresista, con puntos principales y afirmaciones claros.

La ARFE agradece a la Comisión Europea que se hayan tenido en cuenta muchas ideas, sugerencias y propuestas prácticas de la ARFE, sobre las cuales hubo ocasión de discutir con ésta en numerosas reuniones y audiciones (esto también es aplicable a las discusiones conjuntas con todas las demás grandes organizaciones regionales).

La ARFE celebra que se proyecte crear un nuevo objetivo de "cooperación territorial transeuropea", en el que la colaboración transfronteriza ocupa un lugar especial.

La ARFE aborda en su primer dictamen provisional 5 puntos principales importantes del informe sobre la cohesión. Respecto a las consultas pendientes a nivel europeo (Parlamento, Comité de la Regiones y Estados miembros), nuevamente se apoyarán con argumentos los elementos irrenunciables del informe sobre la cohesión desde el punto de vista de la ARFE.

III.1 La Unión Europea debe transformarse en una unión política de valores.

Esta visión se basa en el nuevo status europeo, con una profundización e integración de la Unión Europea. No sólo centra sus miras en el desarrollo económico, sino que también tiene el objetivo de acercar la Unión a las personas, hacer partícipes a los ciudadanos de la labor democrática de la Unión, mejorar el reparto de tareas entre los niveles europeo, nacional y regional / local y transferir tareas importantes a la Unión Europea (política exterior y defensa).

Como parte de esta visión, la política regional y de cohesión no son solamente un instrumento para el desarrollo económico, sino también una oferta de perseguir las aspiraciones europeas de forma encauzada en toda la UE y para la totalidad de la población, de conformidad con el principio de subsidiariedad y de colaboración.

En la actual discusión sobre el futuro volumen del presupuesto y las futuras prioridades de la UE a financiar existe el riesgo de que Europa únicamente se defina por el crecimiento y la economía. Sin duda, el crecimiento económico puede ser un requisito previo esencial para contribuir a una mayor tasa de empleo y para haya algo que repartir del presupuesto europeo en el sentido de las prioridades europeas.

No obstante, el crecimiento no puede garantizar que automáticamente se tengan en cuenta otras prioridades importantes europeas, que han cristalizado en las discusiones celebradas en la Convención Europea, así como entre la Comisión de la UE y la organizaciones regionales europeas.

- Un desarrollo equilibrado, armónico y sostenido del territorio europeo, especialmente a nivel regional, también con la ayuda de políticas de la UE y recursos.
- Un desarrollo policéntrico del territorio de la UE, con oportunidades equilibradas de desarrollo entre las conurbaciones / grandes ciudades y el espacio rural. Los costes político-económicos de un desangre del espacio rural son inmensamente altos y no se pueden compensar con un mayor crecimiento de las conurbaciones.
- Una cierta medida de política agraria, también necesaria en el futuro.
- Cooperación transfronteriza e interregional como una de las piedras angulares del informe sobre la cohesión.

III.2 La nueva gobernación requiere un mejor reparto de tareas entre los niveles europeo, nacional, regional / local, que también debe reflejarse en la puesta en práctica de los programas de la UE.

La nueva Constitución Europea ha definido, en base a las propuestas de la Convención Europea, un mejor reparto de las tareas (competencias en la UE, competencias compartidas, competencias nacionales). Aunque esta constitución aún no ha sido aprobada, parece urgente y necesario que estos adelantos se tengan en cuenta ya en la actualidad por la Comisión Europea en directivas, comunicados, Libros Verdes o Blancos.

Esto afecta particularmente a la política de cohesión y regional, a los servicios de interés general, política cultural, política de transportes, iniciativas comunitarias, etc..

El nivel regional / local ha demostrado ser el nivel más apropiado para la puesta en práctica de numerosos programas y proyectos de la UE con buenos resultados, especialmente en la política de cohesión y regional, así como en iniciativas comunitarias.

La subsidiariedad y colaboración continúan siendo elementos irrenunciables de la nueva gobernación. No solamente afecta a la relación entre una nación y la UE, sino también - y sobre todo - a la relación entre las naciones y su nivel regional / local.

III.3 Una política de cohesión y regional europea en una UE ampliada

El reto en los años siguientes a 2007 reside en desarrollar para una UE ampliada nuevas políticas flexibles para el fondo estructural e iniciativas de cohesión y comunitarias que, a pesar de las prioridades materiales y financieras, estén a la altura de los múltiples intereses del conjunto de la Unión Europea. Una UE ampliada necesita una cohesión territorial y una puesta en práctica consecuente del principio "bottom-up", de conformidad con la subsidiariedad y colaboración.

Una política coherente en sí y duradera a partir de 2007 debe abarcar todas las áreas esenciales de las políticas de la UE y garantizar una mayor coordinación entre ellas que hasta ahora: política de planificación territorial, de cohesión, regional, agraria, social, etc.. Esta política debe fomentar con mayor fuerza un desarrollo policéntrico de la zona comunitaria con vistas a los efectos de la unificación europea y de la globalización.

La política de cohesión (art. 158 del Tratado de la UE) sirve a los intereses de toda la comunidad, no sólo al apoyo financiero de las regiones más pobres. Por tanto se requiere una política de cohesión para el conjunto de la UE y no únicamente un desplazamiento o concentración de los recursos.

La concentración de la política de cohesión y regional exclusivamente en la prioridad del crecimiento esconde tras de sí grandes peligros:

- Se está cuestionando el consenso político sobre la necesidad de una política europea de cohesión, cuando únicamente se habla de convergencia entre los Estados y no entre regiones con ingresos más bajos.
- Si se mide el desarrollo y crecimiento económicos únicamente a nivel estatal y no a nivel regional, no se está haciendo justicia a la diversidad existente dentro de Europa. Creer que el crecimiento a nivel estatal conllevará tarde o temprano automáticamente también el crecimiento de las regiones menos favorecidas es una suposición no probada.
- Se están pasando por alto los principios orientados al futuro que han sido elaborados con la Comisión de la UE en numerosos encuentros para una futura orientación de la política europea regional y de cohesión.
- El papel de la agricultura en el medio ambiente, la obtención de rendimientos y el cuidado de la agricultura en el espacio rural se está soslayando sin mostrar las alternativas necesarias.
- Con ello crece el peligro de una renacionalización de ciertos sectores políticos para establecer el equilibrio necesario en las regiones desventajadas.

- Con la aceptación de este tipo de orientación de la UE se genera un notable potencial de conflicto sociopolítico.

En la **dimensión temática**, parece adecuado aumentar la concentración en programas regionales específicos que se encargan de ciertos temas principales.

En cuanto a la puesta en práctica de una futura política europea regional y de cohesión, hay tres elementos importantes:

- Una participación directa de las entidades territoriales regionales en la definición, establecimiento de objetivos y gestión de los recursos de la UE y en el seguimiento de los resultados, así como también mediante contratos tripartitos entre la UE y el nivel nacional / local. Esto es necesario debido a los actuales puntos débiles que se detectan hoy en día en la puesta en práctica del principio de colaboración.
- La posición de las entidades territoriales regionales / locales – y sus organizaciones representativas – debe esclarecerse en mayor medida en este tipo de contratos. Y se debe dar una garantía de que las regiones sean reconocidas como partes contratantes equivalentes. Esto es especialmente importante en vista del creciente papel que juegan en la puesta en práctica de las políticas de la UE y de las competencias que ostentan en el ámbito del desarrollo regional.
- Una clara simplificación de la administración y una mejora de la eficacia organizatoria de los procesos.

El nivel regional / local debe participar en mayor medida que hasta ahora, sobre todo si se pretende aplicar con mayor intensidad los programas a nivel regional. Una política europea consiste sin duda en el establecimiento de directrices estratégicas, en garantizar la coherencia entre la estrategia de los programas y la política de cohesión.

El resto de cuestiones importantes debería llevarse a cabo por el nivel regional en colaboración con el nivel nacional y local, así como con las partes sociales.

III.4 Competencia marco de la UE

La Constitución Europea ha aclarado en gran parte la distribución de tareas entre el nivel europeo y nacional. No sólo en el pasado sino también en la actualidad, la Comisión Europea está retomando tareas con el argumento de que, en vista de que la situación es muy distinta en

los diversos Estados miembros, es imprescindible crear condiciones marco a nivel europeo que posibiliten una cierta armonía. Mientras que realmente se trate de sólo un marco, no hay nada que objetar. Sin embargo, la experiencia nos muestra que las condiciones marco a menudo van unidas a pequeños fondos de subvención o regulaciones para las medidas de coordinación o armonización. Aquí no es determinante la envergadura de los recursos financieros sino los textos que se redactan en relación con la aplicación de estos recursos y los objetivos a perseguir. Éstos regulan el contenido, los métodos y ciertos ámbitos de la política con tal profusión de detalles que afectan a las competencias del nivel nacional / regional de forma duradera (p. ej., la discusión de cuestiones como la planificación territorial, redes transeuropeas, cultura, educación, etc.).

III.5 Cooperación transfronteriza

Además del claro valor añadido adicional que aporta la cooperación transfronteriza (contribución a la integración europea, superación de las desventajas que siguen existiendo en las fronteras) se están empezando a crear ahora en las actuales fronteras interiores - y únicamente se crearán después en las fronteras exteriores - las condiciones (infraestructura, estructuras realmente transfronterizas, instrumentos jurídicos para la descentralización de la cooperación) para aprovechar traspasando fronteras los potenciales económicos de crecimiento, pero también las oportunidades en el ámbito del medio ambiente, innovación, turismo, cooperación de instituciones sociales.

Las zonas fronterizas, que suponen el 42 % de la superficie y el 35 % de la población de la Unión ampliada, son con ello de esencial relevancia a la hora de reforzar en general los futuros potenciales de crecimiento de la Unión.

Además, cabe destacar que hasta ahora ha sido posible cumplir ejemplarmente las importantes tareas europeas de cooperación e integración y llegar a los ciudadanos de un modo incomparable con recursos comparativamente reducidos de INTERREG para la totalidad de la UE (5 mil millones equivalen aproximadamente a los recursos de la UE para el programa nacional del mercado laboral (objetivo 1 sólo para España)).

Basándonos en 20 años de experiencia en cooperación transfronteriza y en prácticamente todos los programas INTERREG-A y PHARE-CBC desde 1990, recomendamos:

- la necesidad de un instrumento jurídico para una la cooperación transfronteriza descentralizada,
- la necesidad de mantener como prioridad la "cooperación, incluida la cooperación transfronteriza, en toda la UE" en el 3er informe de cohesión,

- la necesidad de mejorar cualitativamente INTERREG A a partir de 2006 mediante una definición de la UE en un comunicado futuro independiente de INTERREG sobre los siguientes puntos principales:
 - ❖ ¿Qué es un programa transfronterizo?
 - ❖ ¿Qué es una estructura descentralizada transfronteriza (es decir, no un ministerio u otro tipo de institución nacional)?
 - ❖ ¿Qué es una cuenta comunitaria (a la que van a parar todos los recursos de la UE, todas la cofinanciaciones nacionales y regionales y que posteriormente no se puede volver a repartir nacionalmente)?
 - ❖ ¿Qué es un proyecto realmente comunitario y transfronterizo (participación en cuanto a contenidos, organización, personal y financiera de los socios a ambos lados de la frontera)?
- La necesidad de garantizar además:
 - ❖ un comunicado independiente de INTERREG que supere las desventajas de la actual interconexión con el reglamento del fondo estructural,
 - ❖ programas INTERREG como tarea europea, no como parte de los programas "mainstream" (peligro para los objetivos de INTERREG),
 - ❖ Asignación de los fondos de la UE nuevamente por frontera, a ser posible por programa,
 - ❖ un acuerdo vinculante de los socios de INTERREG, a presentar con la entrega del programa, sobre competencias, responsabilidades, resoluciones, etc. así como la definición previa de acciones conjuntas y gastos subvencionables en cada programa.

\\server\daten\DATA\334 AGEG\REFERATE und STELLUNGNAHMEN\2004\Dritter Kohäsionsbericht\Deutsch\Dritter Kohäsionsbericht 260204.doc