



Comité Económico y Social Europeo

ECO/190
Políticas estructurales y
cohesión

Bruselas, 9 de enero de 2007

DICTAMEN

de la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social
sobre

"El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea"

—————
Ponente: **Sr. DERRUINE**
—————

El 20 de julio de 2006, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

“El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea”.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de diciembre de 2006 (ponente: Sr. DERRUINE).

En su ...º Pleno de los días ... (sesión del ...), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por ... votos a favor, ... en contra y ... abstenciones el presente Dictamen.

*

* *

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1 El presente dictamen exploratorio responde a la carta del Presidente del Parlamento Europeo de 20 de julio de 2006 en la que solicitaba al Comité Económico y Social Europeo su contribución al informe sobre el impacto y las consecuencias de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea,
- 1.2 El CESE recuerda que, de conformidad con el espíritu del Tratado (artículos 2, 158 y 159), todas las políticas deben tender a este objetivo de cohesión que no puede depender únicamente de las políticas estructurales. El Consejo Europeo de marzo de 2006 recordó este mismo mensaje.
- 1.3 En opinión del CESE, la cohesión no puede medirse con los indicadores del PIB. El CESE desea que se elabore un "indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc."
- 1.4 Los planes nacionales de reforma de la Estrategia de Lisboa, el programa comunitario de Lisboa, las directrices integradas propuestas por la Comisión y los análisis de impacto que ésta realiza deberían reflejar mejor las medidas tomadas para reforzar la cohesión, incluida su dimensión territorial.
- 1.5 Los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han llevado a la práctica la Estrategia de Lisboa mucho antes de tiempo y en todas sus dimensiones: crecimiento, cohesión, empleo y

calidad del trabajo y sostenibilidad medioambiental. Han contribuido a dar solidez al modelo social europeo.

- 1.6 Han tenido un impacto irrefutable que ha permitido recuperar el retraso de los países o regiones peor dotadas en cuanto a empleo, crecimiento e infraestructuras y han generado un efecto palanca; han afianzado en la práctica el principio (mejorable) de colaboración y han contribuido a formar a las administraciones locales y garantizar la proyección de la UE.
- 1.7 La política estructural respalda al mismo tiempo el mercado interior gracias a los flujos comerciales y al empleo que generan la concepción y la puesta en práctica de los proyectos incluidos en los Fondos Estructurales, que, por otra parte, muchas veces no se habrían hecho realidad sin el papel de catalizador que representa la intervención europea.
- 1.8 Pese a ello, el CESE observa que estos últimos años ha desaparecido el consenso histórico que prevalecía en torno al desarrollo de la política estructural (instrumentos, créditos) unido al mercado interior y a la UEM.
- 1.9 Con el paso del tiempo se ha formado una zona en forma de polígono delimitado por las ciudades de Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París. Representa el 20% del territorio europeo, el 40% de su población y el 50% de la riqueza y ha servido de "referencia" para las demás regiones europeas. A raíz de las ampliaciones recientes y en previsión de las futuras, conviene reflexionar sobre la promoción de otros conjuntos regionales dinámicos, a fin de abarcar todo el espacio europeo.
- 1.10 Ello requiere infraestructuras que permitan interconectar estas zonas, aunque también los centros urbanos y su correspondiente periferia rural. Por otro lado, las restricciones presupuestarias decididas en el marco de las perspectivas financieras y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento entorpecen su modernización.
- 1.11 El Comité considera que es conveniente reflexionar sobre los límites presupuestarios definidos por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y sus consecuencias para la financiación de las redes transeuropeas y, más concretamente, sobre los tramos que faltan, en la medida en que los proyectos que pueden optar a las ayudas europeas exigen la cofinanciación de las instancias nacionales.
- 1.12 El CESE repite su idea de mejorar la ingeniería financiera de los Fondos Estructurales y cree que sería necesario abandonar la práctica de devolver a los Estados miembros los créditos no ejecutados del presupuesto, a fin de reducir su contribución.
- 1.13 El CESE reitera su petición dirigida a la Comisión para que elabore (1) propuestas acompañadas de efecto vinculante para los Estados miembros con vistas a organizar las modalidades de participación de los agentes socioprofesionales en las políticas estructurales y (2) indicadores para el proceso de consulta en los Estados miembros. El CESE estima que, en

cualquier caso, los Estados miembros deberían explicar su modo de organizar la comunicación de información sobre la forma de aplicar el principio de colaboración respecto de los comités de seguimiento.

- 1.14 El Comité pide el respaldo del Parlamento Europeo para que el mensaje contenido en el presente dictamen sea debidamente tenido en cuenta cuando la Comisión presente en 2008-2009 su documento de reforma del presupuesto europeo, así como en las posteriores reflexiones sobre Europa y la contribución de la política regional.

2. La cohesión en el Tratado y su naturaleza

- 2.1 Desde 1957, el Tratado de Roma ambiciona *"reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas"*. En Amsterdam se menciona el *"desarrollo equilibrado y sostenible"* como uno de los principios fundamentales de la Comunidad Europea. Esta intención se recoge también en el artículo 158: *"A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales."*
- 2.2 El artículo 159 prevé que *"los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinarán con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 158. Al formular y desarrollar las políticas y acciones de la Comunidad y al desarrollar el mercado interior, se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 158, participando en su consecución. La Comunidad apoyará asimismo dicha consecución a través de la actuación que realiza mediante los fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección "Orientación"; Fondo Social Europeo; Fondo Europeo de Desarrollo Regional), el Banco Europeo de Inversiones y los otros instrumentos financieros existentes."*
- 2.3 En este punto es importante subrayar que, en el espíritu del Tratado, todas las políticas deben orientarse a este objetivo de cohesión que no puede confiarse sólo a las políticas estructurales. El Consejo Europeo de marzo de 2006¹ recordó este mismo mensaje.
- 2.4 Antes de ir más lejos, parece oportuno definir lo que se entiende por "cohesión". Muy frecuentemente se mide mediante el indicador del PIB per cápita. En su dictamen sobre "La contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social"² el Comité ya había expresado su deseo de que se elaborara un *"indicador más representativo de la cohesión [...] que, además del PIB, incluirá también el nivel de empleo, el nivel de*

¹ Punto 70.

² DO C 10 de 14.1.2004, p. 92.

desempleo, el grado de protección social, el nivel de acceso a los servicios de interés público, etc."

- 2.5 El proyecto de Tratado constitucional introdujo una innovación al consagrar la dimensión territorial de la cohesión. Este último aspecto de la cohesión ha quedado relegado hasta el momento pese a la aprobación de la Estrategia Territorial Europea (ETE), cuyas enseñanzas, sin embargo, resultan valiosísimas: debería actualizarse durante la Presidencia alemana para reflejar las últimas adhesiones y las previstas.
- 2.6 En consecuencia y en línea con las conclusiones de un Consejo informal sobre la cohesión territorial³, sería conveniente incluir en los planes nacionales de reforma de la Estrategia de Lisboa, así como en el programa comunitario de Lisboa, esta dimensión territorial y que la Comisión la tenga más presente, tanto en sus directrices integradas como en los análisis de impacto que realiza, que hasta la fecha han favorecido la competitividad como criterio único, en detrimento de los demás.

3. Políticas estructurales: por qué y de qué forma

- 3.1 Desde la redacción del Tratado de Roma, en 1957, los Seis eran conscientes de que la vía de la integración económica hacía inevitables ciertas reestructuraciones en los sectores estratégicos del acero y del carbón. También crearon el Fondo Social Europeo (FSE) para mitigar los efectos de estas transformaciones industriales financiando sistemas de ayuda a la contratación y acciones de formación.
- 3.2 En 1975, tras la primera ola de adhesiones de un grupo de países más pobres que los seis fundadores, tras las crisis del petróleo con la grave crisis económica posterior y por petición expresa del Reino Unido, afectado por importantes transformaciones industriales, se creó el Fondo de Desarrollo Regional, el FEDER. Este instrumento se redefinió en 1988 (y se perfeccionó en 1994) a fin de completar la acción del FSE y el FEOGA-Orientación aportando un respaldo financiero a las regiones menos desarrolladas: inversiones productivas que permitieran crear o mantener empleos duraderos, proyectos de infraestructuras, ayudas a las PYME, transferencia de tecnologías, desarrollo de instrumentos de financiación, ayudas directas a la inversión y ayuda a las estructuras de servicios de proximidad.
- 3.3 A mediados de los años ochenta se producen nuevas ampliaciones, con jóvenes democracias que han de consolidarse. Los líderes políticos europeos manifiestan el deseo de verlas convergir al nivel de los antiguos miembros y se muestran dispuestos a hacerse cargo de esta solidaridad financiera duplicando los créditos asignados a través de los Fondos Estructurales (así como el FEOGA-Orientación con el objetivo 5b). La cohesión económica y social aparece entre los objetivos del Tratado y se duplican los créditos de la política regional para

³ Conclusiones de la Presidencia, Reunión ministerial informal sobre la cohesión territorial, 20-21 de mayo de 2005 (puntos 2.3 y siguientes).

facilitar su convergencia. Se tiene la idea clara de que la recuperación del retraso no requiere un dumping social, sino el respeto del acervo comunitario y de programas de desarrollo regional en los que participen los interlocutores sociales. Se reconoce igualmente que el libre juego de las fuerzas del mercado no basta para crear la cohesión que deseaban los fundadores y que esta cohesión exige necesariamente intervenciones públicas que permitan el reequilibrio entre las regiones. A partir de 1988 entra en vigor la política de cohesión, con el objetivo de reducir las diferencias de desarrollo entre las distintas regiones de la UE y compensar las tensiones y desequilibrios derivados de los esfuerzos nacionales para cumplir las normas de la UEM.

- 3.4 De los puntos anteriores se deduce claramente que los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión han llevado a la práctica la Estrategia de Lisboa mucho antes de tiempo y en todas sus dimensiones: crecimiento, cohesión, empleo y calidad del trabajo y sostenibilidad medioambiental.
- 3.5 El Fondo de Cohesión nació en 1994. Los destinatarios ya no son las regiones, sino los países, al contrario de lo que ocurre con el FEDER. Más concretamente, tiene por objetivo los países cuyo PIB per cápita no supera el 90% de la media comunitaria y los proyectos de infraestructuras medioambientales y de transporte.
- 3.6 Durante el proceso de elaboración de la propuesta de perspectivas financieras 2007-2013 de la Comisión Europea, el Comisario Barnier había señalado que, debido al aumento de las disparidades resultantes de la reunificación europea de 2004, los créditos otorgados a las políticas estructurales no podían estar por debajo del 0,45% del PIB europeo, pues de lo contrario la cohesión se vería afectada. En definitiva, finalmente se decidirá fijar el presupuesto en el 0,37% del PIB⁴, algo que el Comité consideró inadmisibles. Los gobiernos no han querido repetir el esfuerzo de solidaridad con los nuevos Estados miembros.
- 3.7 Esta breve vuelta al pasado revela la existencia de un consenso histórico que se ha mantenido hasta hace algunos años y que pretendía desarrollar los Fondos Estructurales (en su contenido y su volumen) en función de los retos de la Unión (profundización del mercado interior, moneda única, nuevas adhesiones). Es de señalar que este consenso abarcaba a todos los grupos políticos que participan en el ejercicio del poder en las instituciones europeas. La ruptura de este acuerdo tácito pone en el lugar que le corresponde a la pomposa retórica sobre la importancia del "modelo social europeo".

4. **Impacto de los Fondos Estructurales y de Cohesión**

- 4.1 Es difícil valorar el impacto de las políticas estructurales sobre la cohesión, dada la discontinuidad en las series estadísticas de los datos de Eurostat sobre el PIB y sobre el empleo en los territorios NUTS-2 y NUTS-3. Por otra parte, existe un desfase que puede

⁴ "Cuarto informe intermedio sobre la cohesión", COM(2006) 281, p. 10.

remontar hasta varios años, e incluso más de diez, entre el momento de la inversión cofinanciada por la UE y el momento en que el proyecto empieza a ser operativo y rentable. Este problema de tiempos, sin embargo, no significa que los Fondos Estructurales no tengan efectos a corto plazo.

- 4.2 "Entre 1994 y 2001, en los países de la cohesión el crecimiento del PIB per cápita fue un 1% al año superior a la media de la UE, incluso si se excluye a Irlanda, en todos ellos, salvo en Grecia, la proporción de la población en edad activa que tiene empleo aumentó mucho más que la media. Por otra parte, en Grecia, al igual que en Irlanda, el crecimiento de la productividad del trabajo fue más del doble de la media de la UE durante este período y en Portugal también fue muy superior a la media"⁵.
- 4.3 "Así, en España se estima que en 1999 el PIB fue alrededor de un 1,5% más alto de lo que habría sido sin las intervenciones; en Grecia, más de un 2% más alto; en Irlanda, casi un 3% más alto; y en Portugal, más de un 4,5% más alto. Por otra parte, se estima que en los nuevos Länder alemanes el PIB aumentó alrededor de un 4% como consecuencia de las intervenciones"⁶.
- 4.4 Podría surgir la tentación de relativizar el impacto real de los Fondos Estructurales y explicar los éxitos con la coyuntura, la elección de la política nacional, otras políticas sectoriales europeas, etc. Sin embargo, los siguientes elementos abogan en el sentido de confirmar la hipótesis de que la política estructural aporta un auténtico valor añadido comunitario a la cohesión y la convergencia.
- *Cada euro gastado en la UE por las políticas de cohesión genera más gasto, una media de 0,9 euros, en regiones menos desarrolladas (actual objetivo n° 1) y 3 euros en regiones en proceso de reconversión (actual objetivo n° 2)*⁷.
 - En cuanto a los Fondos Estructurales en conjunto, *"los datos empíricos sugieren que, como término medio, alrededor de un cuarto de los gastos estructurales retorna al resto de la Unión en forma de un aumento de las importaciones, especialmente de maquinaria y de equipo. Esta "filtración" es especialmente grande en el caso de Grecia (un 42% de los gastos) y de Portugal (un 35%)"*⁸.

5 "Tercer informe sobre la cohesión económica y social – Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación" (febrero de 2004) p. viii.

6 *Ibidem*, p. xviii.

7 "Directrices estratégicas comunitarias 2007-2013", COM(2005) 299 final, p. 7.

8 "Tercer informe sobre la cohesión económica y social – Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación" (febrero de 2004) p. xix.

- 4.5 A pesar de estos indicios de alineamiento progresivo de los resultados socioeconómicos de los Estados miembros, es preciso matizar el dato, puesto que en las regiones este movimiento resulta mucho más lento.
- 4.5.1 "La IED [inversión extranjera directa] tiende, pues, a ir de una manera desproporcionada a las zonas más fuertes de Unión más que a las más débiles. Dentro de los países, la IED generalmente está concentrada en las grandes ciudades, especialmente en las capitales, y en sus alrededores y muy poca va a las regiones rezagadas⁹.
- 4.6 Entre 2000 y 2004 se aprobaron casi 3 600 grandes proyectos en el marco de la política de cohesión. De ellos, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) participó en casi 1 600. El BEI interviene en cinco ámbitos para respaldar la cohesión y la Estrategia de Lisboa-Gotemburgo: cohesión económica y social, i2i ("Iniciativa Innovación 2010), redes transeuropeas, protección y mejora del medio ambiente y ayuda a las PYME. Su acción resulta especialmente eficaz en los proyectos de gran alcance, que van asociados a riesgos que deben tenerse en cuenta (grandes infraestructuras, I+D, etc.). El mecanismo de financiación del BEI para programas innovadores genera asimismo un efecto palanca con un factor de entre 1:3 y 1:6.
- 4.7 También es preciso subrayar –pues resulta igualmente digno de tenerse en cuenta– que la política estructural no sólo ayuda a las regiones y países de la UE a explotar su potencial de desarrollo invirtiendo en capital físico, capital humano y tecnologías para superar las posibles dificultades ligadas a una fuerte integración económica, e incluso monetaria (tipos de interés y de cambio únicos, liberalización, aumento de la competencia y las reestructuraciones y despidos resultantes), sino que, al mismo tiempo, apoya al mercado interior gracias a los flujos comerciales y al empleo que se generan a través de la concepción y puesta en marcha de proyectos que pueden optar a los Fondos Estructurales, los cuales, por otra parte, muchas veces no se habrían hecho realidad sin el papel catalizador que representa la intervención europea.
- 4.8 Además de estas consideraciones sobre el aspecto financiero de las políticas estructurales, no pueden olvidarse otros dos efectos de la política de cohesión.
- la definición de un marco financiero por un período de siete años, que garantiza cierta estabilidad y hace posible la programación;
 - la colaboración in situ que acompaña a los proyectos que pueden optar a los Fondos Estructurales, aun cuando tal colaboración sea mejorable¹⁰;

⁹ "Tercer informe sobre la cohesión económica y social – Una nueva asociación para la cohesión: convergencia, competitividad y cooperación" (febrero de 2004) p. xiv.

¹⁰ Dictamen del CESE sobre "La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la aplicación de la política comunitaria de cohesión y desarrollo regional", DO C 309 de 16.12.2006, p. 126, y Dictamen del CESE sobre "Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013", DO C 185 de 5.5.2006, p. 52.

- *la disciplina de las administraciones locales fomentada por la gestión de los proyectos parcialmente subvencionados por la Unión;*
- *la proyección de la Unión entre los ciudadanos a través de los proyectos realizados (aunque los gobiernos no siempre cumplan y "olviden" mencionar el origen europeo (al menos parcialmente) de los proyectos llevados a cabo.*

5. ¿Un modelo inadaptado en una Europa extensible?

5.1 Aunque el proyecto europeo ha continuado su camino este último medio siglo, con ajustes marginales, la Europa de 1957 ya no tiene nada que ver con la Europa actual.

5.2 A lo largo de esos cincuenta años, más de veinte países manifestaron su interés por este proyecto –muchas veces desconocido y poco valorado por quienes ya forman parte de él–, hasta el punto de que solicitaron ser incluidos. De este modo, con el paso del tiempo, la superficie geográfica de la UE se ha multiplicado por un factor superior a tres y su población se ha duplicado. Se ha diluido su homogeneidad original (en cuanto al grado de desarrollo socioeconómico y de cobertura territorial) y se ha reducido su cohesión social, económica y territorial como resultado de ampliaciones con países por lo general menos ricos.

	año de la adhesión	superficie del territorio europeo		densidad media de población de los nuevos miembros	diferencia de PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo entre los antiguos y los nuevos Estados miembros (en %)	si el PIB per cápita medio en paridad de poder adquisitivo = 100 la víspera de la ampliación, las nuevas adhesiones suponen un cambio de ... (en %)
		en miles de km ²	cambio en relación con la ampliación anterior (%)			
UE-6	1957	1 284	-	241,3	-	-
UE-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	-17,2	-5,72
UE-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	-25,0	-2,50
UE-12	1986	2 371	+33,7	99,5	-37,4	-6,23
UE-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	-49,2	-19,68
UE-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	-65,5	-4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0		??? (dependerá de la fecha de

Nota: UE-29 = UE-27 + Turquía y Croacia

Fuentes:

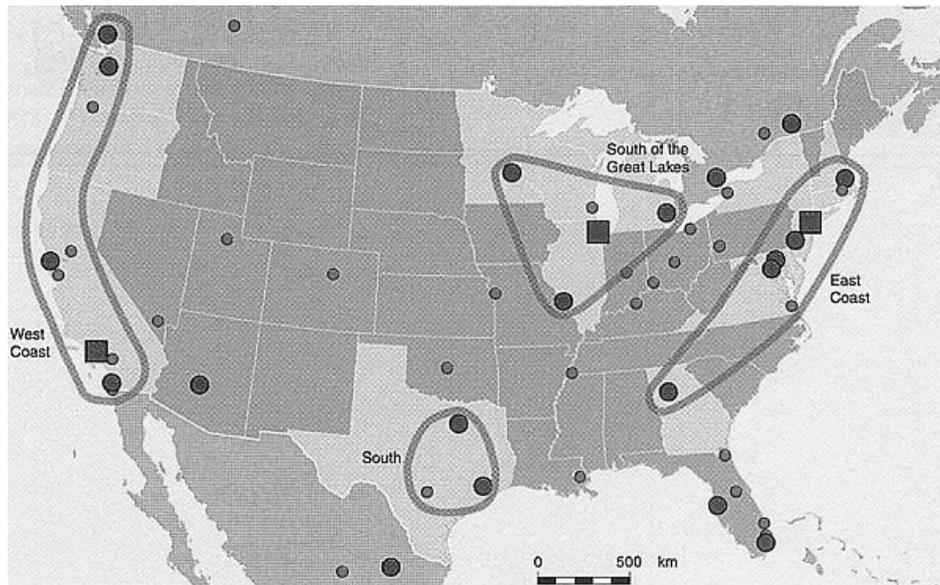
- *Datos económicos: Ameco (para el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo)*
- *Datos geográficos y demográficos: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Cálculos propios*

- 5.3 Por efecto de determinadas dinámicas y gracias a una "herencia histórica", ha surgido un pentágono de crecimiento que abarca Londres, Hamburgo, Munich, Milán y París, una especie de polo que concentra el 20% del territorio de los Quince, el 40% de la población total y el 50% de la riqueza. Este eje agrupa 7/10 del poder decisorio europeo y las ciudades que lo integran tienen más de un 85% de las interconexiones que funcionan¹¹. Este eje recibe el nombre de "polígono".



Europa: el polígono

¹¹ G. Baudelle, B. Castagnède, *"Le polycentrisme en Europe"*, 2002, pp. 160-161.



Estados Unidos: las cuatro zonas de integración económica

Mapas tomados de "European Spatial Planning", editado por Andreas Faludi, 2002. Puede consultarse en http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

- 5.4 Aunque el peso económico de los países que se integraron en la UE en 2004 no supera el 5% de la UE, la superficie del territorio europeo ha crecido un 33%. En este nuevo contexto, el polígono no bastará para atraer a las regiones periféricas. *"La concentración de la actividad económica en las regiones relativamente fuertes puede favorecer, a corto plazo, la producción económica en la UE. Pero, a largo plazo, este fenómeno podría menoscabar el potencial productivo de las regiones más débiles y reducir su capacidad para explotar sus ventajas comparativas. Además, una concentración excesiva de empresas y de población en ciertas regiones es contraria al objetivo de un desarrollo sostenible. En efecto, para estas regiones supone una fuente de saturación y congestión potenciales, de fuertes presiones sobre el medio ambiente. También, para otras regiones, puede ser causa de declive y despoblación"*¹² (véase también el punto 4.5). A semejanza de Estados Unidos, donde se han desarrollado varias zonas propulsoras, hoy resulta conveniente promover la aparición de zonas similares, mejor repartidas por todo el espacio europeo: es lo que los especialistas denominan "policentrismo".
- 5.5 Por otra parte, el progreso tecnológico, la globalización y la movilidad conducen a un incremento del número de regiones ciudades y áreas metropolitanas en toda Europa –fuera del polígono tradicional, pero comparable a él–, tales como Copenhague-Malmö, Dublín, Madrid, Viena-Bratislava, Katowice y otras. Este cambio del paisaje europeo fomenta también nuevas

¹² DATAR, "Le schéma de développement de l'espace communautaire", 2002.

ambiciones y nuevos desafíos entre regiones. Tales ambiciones y desafíos acabarán afectando también progresivamente (es de esperar) a los planteamientos y políticas de la UE¹³.

- 5.6 Si bien la ordenación del territorio no forma parte de las competencias de la UE y prevalece el principio de subsidiariedad, no puede negarse que representa una responsabilidad común. Partiendo de este principio, los Quince y la Comisión elaboraron una Estrategia Territorial Europea (ETE), aprobada en el Consejo de Ministros del 11 de mayo de 1999, en Potsdam. El mismo año se completó en Tampere con un programa de doce acciones¹⁴.
- 5.7 Según el espíritu del artículo 159, la ETE tiene por objetivo mejorar la coordinación de las políticas comunitarias con un impacto significativo sobre el territorio, como la política regional o ciertas políticas sectoriales (agricultura, transportes, etc.).
- 5.8 Queda fuera del ámbito del presente dictamen determinar las zonas en las que sería oportuno consolidar las relaciones entre las ciudades o entre el centro y la periferia. No obstante, sí incumbe al Comité insistir en la importancia de abordar con seriedad este problema, pues de lo contrario Europa estaría condenada al debilitamiento y a la desmembración de su territorio.
6. **La clave del éxito de las infraestructuras modernas diseminadas por todo el espacio europeo**¹⁵
- 6.1 Naturalmente, la mencionada organización policéntrica del espacio europeo (aparición de grandes polos regionales que impulsan a las zonas próximas; refuerzo de vínculos entre zonas rurales y urbanas) como garantía de una cohesión renovada y más fuerte sólo será posible mejorando las infraestructuras de transporte, energía, telecomunicaciones, etc.
- 6.2 El retraso acumulado en la realización de los catorce proyectos prioritarios establecidos en Essen (1994), en particular los tramos transfronterizos y la reducción paulatina del capítulo de las RTE dentro de las perspectivas financieras 2007-2013¹⁶ son un mal augurio para garantizar un desarrollo sostenible de la Unión, incluida su cohesión territorial.

13 Véase también Dictamen del CESE sobre "Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa", julio de 2004, DO C 302 de 7.12.2004, p. 101.

14 Es preciso mencionar que algunas de estas acciones –y no eran las menos importantes– nunca se hicieron realidad, como los estudios de impacto territoriales. Otras no recibieron el apoyo necesario, como la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional (Interreg, cuyos créditos presupuestarios se revisaron a la baja al concluir el acuerdo sobre las perspectivas financieras). Por fortuna, algunas se concretaron, como la creación del Observatorio en red de la ordenación del territorio (ORATE), aun cuando estos trabajos sigan estando poco valorados.

15 En aras de la sencillez, no se respetará estrictamente la ortodoxia y se incluirá cuando se estime necesario el Fondo de Cohesión en los Fondos Estructurales.

16 Los 20 millardos de euros propuestos por la Comisión se han quedado en poco más de 8 millardos, mientras que el coste total de la realización de los 30 ejes prioritarios de aquí a 2020 se calculaba ya en 2004 en 225 millardos de euros.

- 6.3 No obstante, ya no es posible dudar de la eficacia de los Fondos Estructurales en la renovación de las infraestructuras de los países de la cohesión y de las regiones menos prósperas, y también en sus conexiones con otras, a fin de aprovechar plenamente todas las posibilidades que ofrece el mercado interior.
- 6.3.1 La densidad de la red de autopistas en los cuatro países de la cohesión ha pasado de un 20% inferior a la media de la UE de los Quince en 1991 a un 10% superior en 2001. También se han logrado progresos (aunque de menor intensidad) en las demás regiones del Objetivo 1.
- 6.3.2 A lo largo de la última década se ha producido en la Unión cierta modernización de la red ferroviaria, pero la tasa de electrificación de las líneas y de conversión a líneas de doble vía ha sido prácticamente idéntica en las zonas retrasadas de la UE y en las demás, con lo cual la diferencia sigue siendo notable.
- 6.4 Por otra parte y a fin de consolidar la reunificación europea producida en 2004 y 2007, será imprescindible velar por la asignación de recursos suficientes a las infraestructuras que unen a los antiguos Estados miembros y a los nuevos. Las razones son cuatro:
- a pesar de que el BEI, el Banco Mundial y el BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo) prestaron 21 millardos para ajustar las infraestructuras a las normas de los Quince entre 1990 y 2001, sigue habiendo grandes necesidades de inversión en las infraestructuras de comunicación (carreteras y ferrocarriles): se ha calculado en al menos 90 millardos de euros (en precios de 1999)¹⁷;
 - los nuevos Estados miembros tienen un crecimiento más vigoroso que la mayoría de los antiguos y, debido a la intensificación de los intercambios comerciales, el crecimiento de los primeros sustenta el crecimiento de los segundos, que es más débil;
 - a cambio, un acceso mejorado al mercado interior repercutirá en los nuevos Estados miembros;
 - *"En las regiones y los países menos desarrollados [en particular en los nuevos Estados miembros], las conexiones internacionales e interregionales pueden ofrecer una elevada rentabilidad a largo plazo en forma de aumento de la competitividad empresarial, además de facilitar la movilidad de la mano de obra¹⁸."*

¹⁷ La inversión necesaria para culminar las RTE-T representará en los próximos años alrededor del 1,5% del PIB previsto de la región. Los niveles de inversión actuales, de 2 a 3 millardos de euros anuales, deberán llegar a unos 10 millardos de euros entre 2005 y 2010 para responder a la presión de la demanda y suministrar a la Comunidad unos servicios en consonancia con el crecimiento económico. A más largo plazo, la Comisión ha calculado en 258 millardos de euros la suma necesaria para dotar a las redes de transporte de una calidad aceptable (BEI, "El desarrollo de las RTE: perspectivas", 2001).

¹⁸ "Comunicación de la Comisión – Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013", COM(2005) 299 final, p. 15.

- 6.5 La reorganización y modernización de estas infraestructuras es un reto particularmente importante en los nuevos Estados miembros, puesto que, mientras existía el COMECON, la parte esencial de sus infraestructuras convergía hacia Moscú, y porque entre 1993 y 2003 los intercambios con los Quince se multiplicaron por tres hasta llegar a realizar la mayor parte de su comercio con los Quince, y porque el nivel de sus infraestructuras es inferior al de la UE-15.
- 6.6 No es preciso señalar que en el plano energético¹⁹, también es necesario poner remedio a "la escasez de inversiones en relación con el aumento de la demanda de transporte y las distancias. Se ha avanzado en la interconexión de las redes eléctrica y de gas en Europa, pero siguen existiendo importantes cuellos de botella estructurales entre los Estados miembros". En este sentido, el Observatorio europeo de los mercados de la energía, que se pondrá en marcha en 2007, podría aportar valiosísimas indicaciones y orientaciones para el futuro.
- 6.6.1 Por no citar más que el sector de la electricidad, "está acabando el período de exceso de capacidad y se necesitan inversiones de 600-750 GW de capacidad de generación de electricidad hasta 2030 con el fin de satisfacer la demanda creciente y sustituir las centrales anticuadas. La necesidad de invertir en capacidad adicional de generación, especialmente para los picos de la demanda, podría compensarse, en parte, mediante redes totalmente interconectadas":
- 6.7 De forma general, la modernización de las infraestructuras plantea un reto en cuanto a la sostenibilidad medioambiental. En este contexto, el CESE recuerda que, en su opinión, al valorar si los proyectos pueden optar a los Fondos Estructurales, así como en su evaluación ex post, deberían incluirse los criterios del desarrollo sostenible en todas sus facetas. Recuerda²⁰ igualmente su apoyo al objetivo de establecer comunidades basadas en el principio de la sostenibilidad (acuerdo de Bristol²¹).
- 6.8 Las limitaciones presupuestarias impuestas por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, así como los esfuerzos constantes que se exigen para participar en la UEM complican la realización de estas inversiones, la mayoría de las cuales procede de los gobiernos nacionales y sólo una pequeña parte de los Fondos Estructurales o del BEI.
- 6.9 Aunque el 78% de la población europea resida hoy en ciudades o aglomeraciones urbanas, es importante no olvidar las necesidades concretas de las zonas rurales y evitar su desfase.

19 Dictamen del CESE sobre "El aprovisionamiento energético de la UE: estrategia para una combinación energética óptima (TEN/227) DO C ...

20 Dictamen del CESE sobre "Estrategia temática para el medio ambiente urbano" (NAT/308), DO C ...

21 Acuerdo de Bristol, diciembre de 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod.05 EUPMI 03584). El acuerdo de Bristol identifica ocho características básicas de la comunidad sostenible: 1) activa, inclusiva y segura; 2) buena gobernanza; 3) buenos enlaces; 4) buenos servicios; 5) sensible desde el punto de vista medioambiental; 6) atractiva; 7) bien estructurada y edificada; 8) acogedora para todos.

- 6.10 La UE procura ayudarlas con programas ad hoc, y entre 2000 y 2006 ha dedicado más de 60 millardos de euros al desarrollo rural. Sin embargo, la utilización de estos fondos dista mucho de ser óptima, como señaló el Tribunal de Cuentas²², que observa que los programas no tienen en cuenta adecuadamente las características de la zona geográfica beneficiaria. El Tribunal menciona asimismo ciertas lagunas respecto de la selección y la precisión de los proyectos, además de una deficiente evaluación de sus resultados.

7. Reforzar los vínculos entre centros urbanos y zonas rurales

- 7.1 Las zonas remotas sufren especialmente por el envejecimiento de la población, puesto que su alejamiento de los centros de actividad lleva a los jóvenes y a los trabajadores cualificados a marcharse a las ciudades. Este éxodo rural amenaza con acelerar el declive de tales territorios. Por otra parte, las grandes ciudades, en las que se reúne lo esencial de las fuerzas vivas, encuentran dificultades especiales y presentan disparidades en su propio seno, entre barrios y entre categorías sociales. "La casi totalidad de las ciudades que registran un índice de desempleo igual o superior al 10% cuentan con determinadas zonas en las cuales ese porcentaje es al menos dos veces más elevado que la media de la ciudad"²³. La Comisión señala con acierto cuatro dimensiones a las que es preciso prestar gran atención: transportes; accesibilidad y movilidad; acceso a los servicios y equipamientos; medio ambiente natural y físico; y sector cultural²⁴.

- 7.2 El Comité aprovecha esta oportunidad para recordar el papel esencial de los servicios de interés general –y, en particular, los servicios sociales de interés general– a la hora de garantizar la cohesión económica, social, territorial e intergeneracional. El Comité reitera su solicitud de que se elabore una Directiva marco para la organización de estos servicios que complemente las directivas sectoriales²⁵.

8. La indispensable participación de la sociedad civil para la adhesión a los proyectos desarrollados

- 8.1 Aunque la Comisión reconoce la necesidad de que los agentes socioprofesionales participen en las políticas estructurales y subraya que ella misma colabora de forma decisiva en una mejor aplicación práctica de estas políticas, el CESE ha lamentado que no presente propuestas para organizar sus modalidades, propuestas que fuesen vinculantes para los Estados miembros.

22 Véase el comunicado de prensa ECA/06/20.

23 COM(2006) 385 final, p.11.

24 Comisión Europea, "La política de cohesión y las ciudades: contribución urbana al crecimiento y al empleo en las regiones", COM(2006) 385 final.

25 Véanse los dictámenes del CESE sobre los "Servicios en el mercado interior"; DO C 221 de 8.9.2005, p. 113, y sobre el "Futuro de los servicios de interés general", DO C 309 de 16.15.2006, p.135 y el dictamen en fase de elaboración sobre "Los servicios sociales de interés general en la Unión Europea".

- 8.2 El Comité desea que en el futuro se elaboren indicadores para el proceso de consulta sobre los documentos de estrategia y de programación que preparan los Estados miembros.
- 8.3 El Comité considera que los Estados miembros deberían explicar su modo de organizar la comunicación de información sobre la forma de aplicar el principio de colaboración respecto de los comités de seguimiento.
- 8.4 El Comité está convencido de que los Estados miembros, al igual que los entes regionales, deberían aprovechar mejor el potencial de las organizaciones de la sociedad civil e incorporarlas a la elaboración de los planes de promoción, además de respaldar las iniciativas que surgen de la base, asignando a este fin recursos financieros adecuados, destinados a las acciones de promoción e información relativas a los Fondos Estructurales.
- 8.5 Asimismo sería conveniente impulsar, en el caso de los programas transfronterizos o interregionales, consultas conjuntas y colaboraciones socioprofesionales también transfronterizas o interregionales.

9. **Una financiación futura innovadora**

- 9.1 Dados, por una parte, los retos a que se enfrenta una Unión más extensa, con unas fronteras exteriores más amplias y heterogéneas por las características y los resultados de sus regiones y, por otra parte, la manifiesta insuficiencia de la dotación presupuestaria, que no puede justificarse, y la creciente influencia de la globalización, será necesario imaginar mecanismos más eficaces y modernos para financiar nuestro modelo económico y social y devolver la confianza a los europeos (empresarios, trabajadores, desempleados, etc.) sobre la capacidad de la Unión para controlar de nuevo su destino. Las recientes iniciativas Jaspers, Jessica y Jeremie constituyen en este sentido un paso en la buena dirección.
- 9.2 En la actualidad, los Fondos Estructurales se limitan fundamentalmente a la concesión de subvenciones. En un dictamen anterior²⁶, el Comité había sugerido que se replanteara su método de ingeniería financiera, a fin de multiplicar su efecto gracias a la aportación del Fondo Europeo de Inversiones y del BEI. Proponía convertir estas subvenciones en productos financieros, para así lograr un efecto palanca: un euro aportado para garantizar un préstamo de capital de riesgo permitiría financiar entre cinco y diez euros de inversión de una PYME, por ejemplo. Este sistema tiene tres ventajas:
- se exhortaría a que el sector público y el privado compartieran la financiación de inversiones que los socios financieros tradicionales consideran de riesgo;

²⁶ Dictamen del CESE sobre "Política de cohesión en apoyo del crecimiento y el empleo: directrices estratégicas comunitarias, 2007-2013", DO C 185 de 8.8.2006.

- se responsabiliza más a los beneficiarios que cuando reciben subvenciones no reembolsables;
- se amplía el número mientras que el presupuesto sigue siendo limitado.

9.3 Sería igualmente interesante reflexionar sobre la posibilidad de utilizar los créditos no ejecutados del ya escaso presupuesto europeo, en vez de devolverlos a los Estados miembros. Tales créditos representan únicamente un reducido porcentaje del presupuesto anual. Sin embargo, actuando de ese modo se podría haber adjudicado, en la primera fase de Lisboa, cerca de 45 millardos más a proyectos de interés común.

Excedentes del presupuesto de la UE (en millones de euros)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Total 2000-2005	44 646

Nota: los excedentes incluyen los créditos no utilizados del presupuesto (con las reservas especiales) y también los ingresos suplementarios.

Fuente: Comisión Europea, IP/06/494.

9.3.1 De los puntos anteriores se deduce claramente que una parte de estos créditos podría acelerar la realización de los tramos que faltan, verdadero talón de Aquiles de las redes transeuropeas, para conectar los países entre ellos, acabar con los cuellos de botella, acelerar la integración europea y promover más la intermodalidad.

9.3.2 Otra parte podría aumentar la dotación del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Este instrumento, que no tiene presupuesto, busca ayudar a los trabajadores despedidos, "víctimas de la globalización", y completar la acción de los Fondos Estructurales. A diferencia de estos, que precisan largos períodos de programación para unos proyectos que muchas veces son de larga duración, el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización es un instrumento a corto plazo. Al dar su aprobación, el Consejo redujo a la mitad los créditos inicialmente propuestos por la Comisión (este Fondo está dotado con 500 millones de euros). En estas circunstancias, es difícil creer en la eficacia de este dispositivo al que muchos califican de "instrumento de marketing". Paralelamente, convendría revisar los criterios de selección reduciendo el número de trabajadores despedidos necesario para que actúe este Fondo (cuando lo copiaron del Trade Adjustment Assistance Programme de Estados Unidos

de 1962, sus creadores olvidaron que, a diferencia de Estados Unidos, que es una economía de grandes empresas, la UE es una economía basada en las PYME)²⁷.

- 9.3.3 Esta revisión es tanto más importante cuanto que una mayor integración de los territorios del espacio europeo puede acentuar la competencia entre ellos y dar lugar a reestructuraciones y, en consecuencia, a la destrucción de empleo, algo que podría hacer pensar a los ciudadanos que Europa es enemiga del empleo.

Bruselas, 7 de diciembre de 2006.

El Presidente
de la Sección Especializada de Unión Económica
y Monetaria y Cohesión Económica y Social

El Secretario General
del
Comité Económico y Social Europeo

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI

²⁷

Así, las 100 empresas más grandes generan el 74% del PIB en Estados Unidos y sólo el 34% en Europa. En la economía comercial no financiera, las PYME (<250 trabajadores) representan el 99,8% de las empresas (el 91,5% son microempresas de menos de nueve personas) y el 67,1% del empleo total.