

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento de sesión

FINAL
A6-0087/2007

28.3.2007

INFORME

sobre las repercusiones de las futuras ampliaciones sobre la eficacia de la política de cohesión
(2006/2107(INI))

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Markus Pieper

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	11
OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS.....	17
PROCEDIMIENTO	20

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre las repercusiones de las futuras ampliaciones sobre la eficacia de la política de cohesión (2006/2107(INI))

El Parlamento Europeo,

- Vista su Resolución de 16 de marzo de 2006 sobre el Documento de la Comisión relativo a la estrategia para la ampliación - 2005¹,
- Vista la Comunicación de la Comisión de 8 de noviembre de 2006 titulada «Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007 incluido en anexo el informe especial sobre la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros» (COM(2006)0649),
- Vista su Resolución de 13 de diciembre de 2006 sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007»²,
- Vista su Resolución de 13 de diciembre de 2006 sobre los aspectos institucionales de la capacidad de la Unión Europea para integrar a nuevos Estados miembros³,
- Vista la Comunicación de la Comisión de 3 de mayo de 2006 titulada «La ampliación dos años después: un éxito económico» (COM(2006)0200),
- Vista su Resolución de 28 de septiembre de 2005 sobre la apertura de negociaciones con Turquía⁴,
- Vistas las Conclusiones del Consejo Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de 3 de octubre de 2005 sobre el inicio de las negociaciones con Croacia⁵,
- Vistas las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 15 a 17 de junio de 2006⁶,
- Vista su Resolución de 27 de septiembre de 2006 sobre el progreso de Turquía hacia la adhesión⁷,
- Visto el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 17 de mayo de 2006 sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera⁸,
- Visto el Tercer Informe de la Comisión sobre la cohesión económica y social de febrero de 2004 (COM(2004)0107),

¹ DO C 291 E de 30.11.2006, p. 402.

² *Textos aprobados*, P6_TA(2006)0568.

³ *Textos aprobados*, P6_TA(2006)0569.

⁴ DO C 227 E de 21.9.2006, p.163.

⁵ 12877/05 de 4.10.2005.

⁶ 10633/1/06 de 17.6.2006.

⁷ *Textos aprobados*, P6_TA(2006)0381.

⁸ DO C 139 de 14.6.2006, p.1.

- Visto el Informe de la Comisión de 12 de julio de 2006 titulado «La estrategia de crecimiento y empleo y la reforma de la política de cohesión europea - Cuarto informe intermedio sobre la cohesión» (COM(2006)0281),
 - Vistas las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 1993 en Copenhague y 16 y 17 de diciembre de 2004 y 14 y 15 de diciembre de 2006 en Bruselas,
 - Vistos el artículo 49 del Tratado UE y el artículo 158 del Tratado CE,
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Desarrollo Regional y la opinión de la Comisión de Presupuestos (A6-0087/2007),
- A. Considerando que, de conformidad con el artículo 2 del Tratado UE, la cohesión social, económica y territorial es un objetivo importante de la Unión Europea y, para los ciudadanos, un signo visible de la solidaridad europea,
- B. Considerando que la política de cohesión de la Unión Europea puede exhibir éxitos sensibles en la consecución del objetivo de la cohesión social, económica y territorial como se desprende, en particular, del Cuarto informe intermedio de la Comisión sobre la cohesión,
- C. Considerando que las ampliaciones de la Unión realizadas hasta ahora han contribuido a asegurar la paz, la seguridad, la estabilidad, la democracia, el Estado de derecho, el crecimiento y la prosperidad en el conjunto de la Unión Europea y que tales ventajas han ayudado a la UE a convertirse en una economía más competitiva y dinámica, por lo que convendría tenerlas presentes en lo que respecta a la decisión sobre las futuras ampliaciones,
- D. Considerando que la equiparación de los países de la Europa Central y Oriental sigue exigiendo, sin embargo, esfuerzos considerables, pues el nivel económico de partida era en este caso inferior al de los países que se adhirieron en ampliaciones anteriores y al mismo tiempo debía realizarse un cambio radical del sistema político y económico,
- E. Considerando que las consecuencias de la globalización dificultan el proceso de convergencia y generan asimismo problemas de localización de nuevas empresas en el conjunto de la Unión,
- F. Considerando que la Unión Europea, frente a las futuras ampliaciones, debe enfrentarse a tres retos principales de la política de cohesión, a saber, la agravación de las disparidades de desarrollo, el desplazamiento del centro de gravedad de la política de cohesión hacia el Este y las persistentes desigualdades en el interior de la Europa de los Quince;
- G. Considerando que la presión financiera sobre los presupuestos públicos aumenta, que numerosos Estados miembros infringen los criterios de estabilidad y que la situación demográfica exigirá esfuerzos adicionales a los presupuestos públicos y debilitará el crecimiento,

- H. Considerando que la UE debería seguir siendo una comunidad abierta y que el capítulo de política estructural no debería suponer un obstáculo para futuras ampliaciones, siempre que las reformas necesarias garanticen la capacidad de integración,
- I. Considerando que la Comunidad mantiene desde octubre de 2005 negociaciones de adhesión, con su resultado abierto, con Turquía y Croacia y que el Consejo Europeo otorgó en diciembre de 2005 a la Antigua República Yugoslava de Macedonia el estatuto de país candidato, que los demás Estados de los Balcanes Occidentales (Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia (incluido Kosovo)) se consideran países candidatos potenciales y que ya se apoya el proceso de reforma en todos los países mencionados en el marco de los programas de preadhesión que incluyen componentes de política estructural,
- J. Considerando que con la adhesión de Rumanía y Bulgaria el 1 de enero de 2007 han entrado en vigor reglas especiales para el recurso a las ayudas de los Fondos estructurales y que aún quedan por determinar las repercusiones totales de dicha adhesión en la política estructural,
- K. Considerando que todos los países que reciben ayuda a la preadhesión de la UE, así como la plena consideración de Rumanía y Bulgaria, requerirían un importe adicional de 150 000 millones de euros en el actual período de programación financiera, sobre la base del sistema de política estructural vigente; considerando, sin embargo, que la adhesión de los países que reciben ayuda a la preadhesión no se producirá simultáneamente,
- L. Considerando que la adhesión de Rumanía y Bulgaria ha hecho que aumente en un 9 % el territorio de la UE-25 elegible para los Fondos estructurales y en un 6 % el número de habitantes, y que descienda en un 5 % su PIB per cápita; considerando que la adhesión de Croacia incrementaría en un 1,3 % el territorio de la UE-27 y en un 0,9% su población, al tiempo que decrecería en un 0,6 % su PIB per cápita; considerando que la adhesión de Turquía incrementaría en un 18,3 % el territorio de la UE-27 y en un 14,7% su población, al tiempo que decrecería en un 10,5 % su PIB per cápita; considerando que la adhesión de los otros países de los Balcanes Occidentales incrementaría en un 4,8 % el territorio de la UE-27 y en un 4% su población, al tiempo que decrecería en un 3,5 % su PIB per cápita,
- M. Considerando que resultan indispensables unas reformas institucionales, financieras y políticas de las instituciones de la Unión Europea en cuanto base para la capacidad de integración de la UE; reafirmando que la adhesión a la UE depende plenamente del cumplimiento de los criterios de Copenhague y con ello del desarrollo democrático de los países mencionados en el considerando I,
- N. Considerando que en una Unión Europea de 34 Estados miembros, a Croacia sólo le correspondería el 7 % de los recursos estructurales adicionales, calculados con arreglo a las normas actuales, y que los demás Estados de los Balcanes Occidentales que actualmente reciben ayuda de preadhesión representarían un 9,2 %, en tanto que Turquía absorbería por sí sola el 63 %,
- O. Considerando que, incluso durante el actual marco financiero, la adhesión de los Estados de los Balcanes Occidentales no tendría por sí misma efectos estadísticos en la

elegibilidad de las regiones de los Estados miembros ni un impacto financiero espectacular en la política de cohesión de la actual UE de 27 Estados miembros debido a su tamaño, población y desarrollo económico; considerando que Croacia, país con quien las negociaciones están más avanzadas y que posee un desarrollo socioeconómico superior al de algunos actuales Estados miembros, supondría para la Unión la menor carga financiera en términos relativos, dado el tamaño, población y nivel de desarrollo económico del país, y que su adhesión no tendría efectos estadísticos para las zonas elegibles a nivel regional y nacional, incluso durante el actual marco financiero,

- P. Considerando que con la adhesión de Turquía la política de cohesión de la UE alcanzaría unas dimensiones totalmente nuevas, pues hasta ahora esta política no se ha aplicado nunca a un país de tales dimensiones, con un nivel de desarrollo económico tan bajo y con tales disparidades regionales,
 - Q. Considerando que las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de junio de 2006 señalaban que, en caso de adhesión de nuevos miembros, la UE debería mantenerse en situación de conservar la dinámica de la integración europea y que debería hacerse todo lo posible para preservar la cohesión y la eficacia de la Unión,
 - R. Considerando que la Comisión pide, en su Comunicación de 8 de noviembre de 2006, que ante cualquier futura ampliación se analicen exactamente las repercusiones sobre el presupuesto de la UE teniendo en cuenta el desarrollo futuro de ámbitos políticos relevantes como la agricultura y la política de cohesión,
 - S. Considerando que la política regional, en cuanto una de las principales rúbricas en el presupuesto de la UE, debe debatirse intensamente en el marco de la revisión del marco financiero de la UE previsto para 2008/2009, también sobre la base de criterios de eficacia,
 - T. Considerando que en una Unión aún en proceso de ampliación la eficiencia de las políticas comunitarias es más importante que nunca, y que la eficiencia de la política de cohesión y su acreditado y genuino valor añadido dependen en gran medida de los recursos financieros disponibles; considerando, por consiguiente, que debería prestarse la mayor atención a la revisión del sistema de recursos propios de la Comunidad,
1. Considera que la capacidad de integración de la Unión Europea significa en particular que, en el marco de las realidades de la política presupuestaria, debe estar en condiciones de perseguir los objetivos de la cohesión social, económica y territorial y que, por consiguiente, ante la adhesión de un país candidato, conviene elucidar si la UE está en condiciones de integrar a tal Estado;
 2. Considera que también es necesaria la reforma institucional, financiera y política en el contexto de la revisión del marco financiero de la UE; estima, a este respecto, que debe procederse a una comparación de las repercusiones de los distintos instrumentos principales de financiación (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión, FEADER) sobre el desarrollo de la UE de los 27, lo que permitirá adoptar las decisiones adecuadas en materia presupuestaria;
 3. Considera que las futuras ampliaciones no deben conducir a que cada vez más regiones

dejen de ser elegibles por el efecto estadístico para recibir financiación de la política de cohesión en el marco del actual objetivo 1, sin que hayan desaparecido realmente las disparidades existentes;

4. Destaca la imposibilidad de practicar una política de cohesión cabal y eficiente sin incrementar el gasto de la UE al 1,18 % del PIB comunitario, según expuso el Parlamento en su Resolución de 15 de junio de 2005 sobre los retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada 2007-2013¹;
5. Lamenta por ello que la Comisión no presentara, en su Comunicación de 8 de noviembre de 2006, ningún análisis detallado de las consecuencias financieras de las futuras ampliaciones;
6. Pide a la Comisión que presente un análisis detallado de impacto para evaluar adecuadamente todas las repercusiones de la adhesión de Rumanía y Bulgaria en la política estructural;
7. Pide también a la Comisión que ante futuras ampliaciones calcule periódicamente, con cifras desglosadas para cada país, qué gastos de política regional podrían recaer, en aplicación tanto de los criterios actuales como de unos criterios modificados y ampliados, sobre la Unión Europea y qué consecuencias podrían derivarse de ello para las actuales posibilidades de fomento de las regiones; subraya, a este respecto, que también podrían utilizarse las bases de datos y los instrumentos de análisis de ORATE; estima que se debe velar por una mejor integración de los distintos instrumentos de financiación de la Unión Europea;
8. Considera que se necesitan análisis continuos basados en la experiencia adquirida en ampliaciones anteriores y que incluyan las mejoras socioeconómicas que aún se registrarán durante el actual período de programación, a fin de desarrollar escenarios para la futura financiación de la política de cohesión de la UE;
9. Subraya la importancia de adoptar un enfoque muy estricto en términos de evaluación cualitativa y cuantitativa de la utilización de los Fondos Estructurales, que implique una buena gestión y un control adecuado con objeto de optimizar, en interés de los ciudadanos de la Unión, la relación coste/beneficio de los gastos de la UE en el ámbito de la cohesión;
10. Pide a la Comisión que en el nuevo informe de cohesión, el cuarto, dedique un capítulo a su visión de la durabilidad de la actual política de cohesión y a las futuras medidas que podrían incidir, si procede, en la política de cohesión;
11. Considera que, con el actual sistema de recursos propios de la Unión, será difícil financiar en el futuro ninguna otra ampliación sin poner en peligro la eficacia de las actuales políticas de cohesión;
12. Pide encarecidamente a la Comisión que elabore en una comunicación una propuesta de modelo progresivo para la política de cohesión que permita una mayor diferenciación

¹ DO C 124 E de 25.5.2006, p. 373.

entre las ayudas de preadhesión y la adhesión plena en la política de cohesión y que posibilite a los candidatos potenciales a la adhesión, en función de sus correspondientes progresos políticos, obtener también un apoyo eficaz para el desarrollo regional antes de su posible adhesión a la Unión Europea;

13. Pide en particular para Turquía un planteamiento progresivo que se centre más intensamente en determinados temas (agrupaciones sectoriales, desarrollo administrativo, equiparación) y regiones de fomento para evitar con ello automatismos financieros de adhesión poco estudiados y alcanzar unos efectos de cohesión y crecimiento más específicos;
14. Constata que un planteamiento progresivo en materia de política regional en función de los progresos políticos de los países candidatos a la adhesión podría también configurarse como forma especial de una adhesión a la UE o de una «adhesión al EEE +» mejorada;
15. Pide que el Parlamento Europeo participe en la evaluación y la reforma de las ayudas de preadhesión a partir de 2010 en el marco del procedimiento de codecisión;
16. Pide a la Comisión que defina más detalladamente la «política reforzada de vecindad» y que en este marco reflexione también en mayor medida sobre los instrumentos de fomento estructural;
17. Considera indispensable para la eficacia de la política de cohesión incrementar en el futuro la responsabilidad propia de los Estados miembros a través de unos mayores porcentajes nacionales de cofinanciación, especialmente por lo que se refiere a regiones que ya han recibido financiación de la UE durante muchos períodos de programación;
18. Propone, en el marco de las reflexiones sobre la futura política de cohesión, que la Unión Europea aproveche en mayor medida el efecto multiplicador de la financiación de empréstitos, especialmente por lo que se refiere a aquellas regiones que llevan ya muchos años beneficiándose de los fondos europeos, para mejorar la eficiencia del apoyo comunitario, sin que ello suponga la sustitución de tal política;
19. Considera que en este contexto deberían aplicarse condiciones más ventajosas para la financiación de empréstitos y subvenciones para las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea;
20. Pide a la Comisión que elabore propuestas para una futura política de cohesión más adaptada a las necesidades reales de las regiones, pues resulta manifiesto que las regiones que han recibido recursos de los Fondos europeos desde hace, por ejemplo, 10, 20, 30 o más años han alcanzado un nivel de desarrollo diferente del de las regiones que todavía no han recibido ninguna ayuda; considera que una mayor diferenciación podría ser la respuesta a los futuros desafíos que afronta la política de cohesión europea;
21. Expresa su preocupación por el hecho de que en algunas regiones las ayudas de la UE no reciben el destino adecuado, lo que provoca el estancamiento de dichas regiones pese a los muchos años de apoyo financiero, y por ende el despilfarro de los recursos comunitarios; propugna la introducción de un período máximo de recepción de fondos estructurales por parte de las regiones, con vistas a evitar situaciones en las que las

regiones que lleven muchos años beneficiándose de las ayudas comunitarias permanezcan con el mismo nivel de desarrollo;

22. Pide que se empleen en mayor medida los recursos privados como fuente de cofinanciación para el fomento estructural y que se facilite sensiblemente la cofinanciación privada de los proyectos y programas de los Fondos estructurales con arreglo a las mejores prácticas;
23. Pide que el futuro fomento estructural se oriente de manera que puedan evitarse efectos de parasitismo, así como las relocalizaciones de empresas con fondos comunitarios, y considera que la Comisión tiene que examinar de manera crítica, en el marco de la política de cohesión, si las subvenciones de funcionamiento influyen en las decisiones empresariales sobre la localización, teniendo en cuenta la dimensión de las empresas;
24. Constata que el éxito de la política de cohesión guarda relación con las políticas económicas nacionales y que a ese respecto la aplicación de los Planes Nacionales de Acción para la Estrategia de Lisboa influye en el éxito de la política de cohesión;
25. Pide por ello a la Comisión y al Consejo que examinen la posibilidad de vincular la concesión de recursos en el marco de la futura política de cohesión a una buena política nacional de crecimiento sostenible, que debería definirse mediante indicadores cuantitativos y cualitativos que puedan medirse y no se limiten al PIB per cápita, para incrementar así la eficacia de la política de cohesión;
26. Insta a la Comisión a que, en el marco de futuros programas en favor de la competitividad regional y la cooperación territorial, concentre en mayor medida el apoyo en una europeización de la economía regional y en las infraestructuras de importancia europea;
27. Pide que los Fondos estructurales se empleen en el futuro en mayor medida para compensar las consecuencias de los cambios demográficos y de las correspondientes migraciones regionales;
28. Considera que el Fondo Social Europeo debería utilizarse en el futuro todavía en mayor medida como instrumento horizontal para ayudar a las regiones a afrontar los desafíos sociales de la globalización y las consecuencias de los cambios demográficos, entre otros fines;
29. Subraya que los resultados de la política de cohesión sólo pueden verificarse si la concesión de los recursos estructurales se hace de manera transparente y pide por ello que la Unión Europea establezca unos criterios muy estrictos en materia de transparencia para la concesión de las ayudas;
30. Pide sanciones más severas en caso de uso indebido demostrado de las ayudas, así como procedimientos más eficaces para la recuperación de los fondos;
31. Señala que el éxito de la lucha contra la corrupción así como el desarrollo de capacidades administrativas que permitan aplicar de manera eficaz y transparente los programas de los Fondos estructurales constituyen condiciones previas decisivas para el fomento estructural europeo; pide una aplicación consecuente e inflexible de los instrumentos de

control;

32. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que consideren todos estos puntos a la hora de realizar la revisión a mitad de período del actual marco financiero de la Unión;
33. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión así como al Comité de las Regiones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Delimitación del tema y definición de la expresión «futuras ampliaciones»

El informe de iniciativa examina la cuestión de cómo repercutirán las futuras ampliaciones de la UE sobre la eficacia de la política de cohesión y de cómo deberá ésta configurarse en el futuro para poder seguir consiguiendo los deseados efectos de compensación y orientación del crecimiento.

El Parlamento Europeo pidió recientemente en un informe sobre la estrategia de ampliación, respaldado por varios grupos políticos, que en las futuras ampliaciones se tuviera en mayor medida en cuenta la capacidad de asimilación de la Comunidad.¹ La misma debe englobar también la capacidad de la Unión para perseguir el objetivo de la cohesión social, económica y territorial en el marco de las realidades presupuestarias.

La política estructural debe examinarse también ante el trasfondo de la revisión acordada para 2008/2009 del presupuesto de la UE (informe de revisión de la Comisión previsto para principios de 2009). Al contemplar la idea de la eficiencia en el Acuerdo Interinstitucional para los presupuestos 2007 a 2013, la política estructural y regional, en cuanto una de las grandes rúbricas presupuestarias, será precisamente objeto de un debate muy intensivo.² Por ello es importante reflexionar sobre las vías y las posibilidades de aumentar la eficiencia de la política de cohesión.

Como futuros desafíos, el informe analiza primero la adhesión de **Rumanía y Bulgaria** que ha tenido lugar el 1 de enero de 2007. Estas adhesiones no entran formalmente en el concepto de «futuras ampliaciones», pues esta ronda de ampliaciones ya se tomó en consideración en las Perspectivas financieras para el período de programación 2007-2003. Sin embargo, especialmente para la política regional y estructural, debe tenerse en cuenta que el efecto estadístico del escaso potencial económico de estos países no se ha contabilizado hasta ahora en lo que respecta a la posibilidad de fomento de las otras regiones y sólo surtirá efectos a partir de 2014.

El concepto de «futuras» ampliaciones se refiere también a los Estados que disfrutaran oficialmente del estatuto de candidatos y con los que la UE ya ha iniciado negociaciones de adhesión aunque dejando abierto su resultado. Ello engloba, por una parte, a **Turquía** y, por otra, a **Croacia**.

Además, otros Estados de los **Balcanes Occidentales** (la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia (incluido Kosovo)) se consideran países candidatos potenciales a la adhesión que, al igual que los países candidatos,

¹ Informe sobre el documento de la Comisión relativo a la estrategia para la ampliación - 2005, P6_TA-PROV(2006)0096, votación en el Pleno del 16 de marzo de 2006; Resolución sobre la Comunicación de la Comisión titulada «Estrategia de ampliación y principales retos 2006-2007», P6_TA-PROV(2006)568 basado en el Informe A6-0436/2006, votación en el pleno del 13 de diciembre de 2006; Resolución sobre los aspectos institucionales de la capacidad de la Unión Europea para integrar a nuevos Estados miembros, P6-TA-PROV(2006)569 basado en el Informe A6-0393/2006, votación en el pleno del 13 de diciembre de 2006.

² Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006, p.1.)

ya se benefician del instrumento de preadhesión con vistas a la adhesión a la UE. Macedonia presentó el 22 de marzo de 2004 una solicitud de adhesión a la Unión Europea y es hasta ahora el único país de los Balcanes Occidentales con estatuto de candidato.¹

Los nueve países candidatos a la adhesión mencionados se designarán en lo sucesivo en su conjunto como los 9 PCA. El informe examina el conjunto de los 9 PCA que podrían todos, aunque en fechas diferentes, adherirse a medio plazo a la Unión. Los datos utilizados para la elaboración del informe distinguen sin embargo entre los diversos Estados candidatos a la adhesión que se han agrupado en bloques con arreglo al estado de las negociaciones.

Otros Estados con los que la UE ha celebrado acuerdos de colaboración (Ucrania, Rusia) o que están integrados en el **Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)** no son objeto del informe puesto que sólo se consideran países candidatos potenciales a la adhesión en una perspectiva a muy largo plazo.

II. Condiciones marco para la futura política regional

Progreso de la convergencia en la UE

La política europea de cohesión puede hacer gala de éxitos considerables. Se considera ejemplar el apoyo a la ampliación hacia el Sur de la UE. En ese caso, los efectos acumulativos de los Fondos estructurales contribuyeron a que el PIB de Grecia, Portugal e Irlanda pudiera incrementarse entre 1989 y 1999 en 10 puntos porcentuales en cada caso hasta más del 70 % (partiendo del 63,5 %) de la media de la UE.² Hoy muchas de las antiguas regiones de la adhesión están por encima del umbral del 75 % o del 90 %.

Algo más contenidos son los balances de la ampliación al Este. El desafío era también mucho mayor, pues el nivel económico de salida que debía equipararse era menor. Al mismo tiempo tuvo que procederse a un cambio radical del sistema político. Con la ampliación de 15 a 25 Estados miembros, el territorio de la UE aumentó en un 23 % y la población en un 20 %, pero el valor añadido lo hizo sólo en un 5 %. Sin embargo, la renta media de los 10 nuevos Estados miembros pudo incrementarse del 44 % en 1997 al 50 % en 2005 de la renta media de los 15 antiguos Estados miembros.³ La Comisión sólo espera sin embargo la equiparación de las condiciones de vida (consecución del umbral del 75 %) para 2040. Distintos institutos científicos parten de la base de que el crecimiento de los 10 nuevos Estados miembros podría en parte debilitarse sensiblemente por lo que el proceso de equiparación podría todavía durar bastante más.⁴

Pero también en los 15 antiguos Estados miembros siguen sin resolverse muchos problemas estructurales o se ponen de manifiesto nuevas debilidades ligadas al emplazamiento como expresión de la globalización. Muchas regiones están afectadas por el cierre de empresas y por un elevado desempleo. La equiparación antes mencionada de la potencia económica de

¹ «L'impact des futurs élargissements sur l'efficacité de la politique de cohésion», Comunicación del Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión de 31.7.2006; PE 375.308.

² «Una nueva asociación para la cohesión», Tercer informe sobre la cohesión económica y social, Comisión Europea, COM(2004)343, febrero de 2004.

³ «Enlargement, two years after: an economic evaluation», Comisión Europea, Estudio monográfico nº 24, mayo de 2006.

⁴ «Die aktuelle Wirtschaftslage in den Ländern Mittel-, Ost- und Südeuropas», Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, julio de 2005; datos de EUROSTAT 2006.

los 10 nuevos Estados miembros con respecto a los 15 antiguos Estados miembros es entretanto también el resultado de una relativa debilidad del crecimiento en los antiguos 15 Estados miembros.

La adaptación económica se realiza también ante el trasfondo de una situación presupuestaria pública tensa en la mayoría de los Estados miembros. Seis (Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovaquia, Malta y Chipre) de los diez nuevos Estados miembros han infringido el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.¹ Los presupuestos de Estados miembros mayores tales como Alemania y Francia también presentan en los últimos años déficits que no son compatibles con el Pacto de Estabilidad. Ello influirá negativamente sobre las posibilidades de muchos Estados miembros de contribuir al presupuesto de la UE y con ello a la política de cohesión y sobre su disposición a hacerlo.

A ello se añaden los gastos públicos futuros para acompañar el cambio demográfico. En una Comunicación del Consejo de Asuntos Económicos y Financieros de 13 de febrero de 2006² se señala que el porcentaje de los gastos públicos relacionados con la edad en la media en la UE aumentará en 4 puntos porcentuales del PIB y que el ritmo anual medio de crecimiento para la UE de los 25 disminuirá sensiblemente del 2,2 % en el período 2004-2010 al 1,4 % entre 2030 y 2050.

Capacidad de asimilación y desafíos de las futuras ampliaciones

En una Decisión de la Presidencia del Consejo de la UE³ se señala que la UE, en caso de adhesión de nuevos miembros, debería mantenerse en situación de conservar la dinámica de la integración europea. Además debería hacerse todo lo posible para preservar la cohesión y la eficacia de la Unión. Por ello, la capacidad de asimilación en relación con la política de cohesión significa que las regiones o países «antiguos» de la Comunidad no deben perder, como consecuencia del «efecto estadístico», las posibilidades de fomento si la competitividad y el cambio estructural no han mejorado en ellos.

La desaparición del fomento estructural o su configuración con carácter degresivo ya constituyó un problema como resultado de la ampliación hacia el Este para muchas regiones de los 15 antiguos Estados miembros. Si los 9 PCA se adhirieran ahora de una vez, según estimaciones de los servicios de estudios del Parlamento Europeo, más de un tercio de las actuales regiones beneficiarias perderían el estatuto de región del objetivo 1.⁴ Sólo los Estados Bálticos y Eslovaquia no perderían ninguna región beneficiaria. Los países más afectados serían Italia, Alemania, Malta, España, Grecia y Francia. Grecia, Chipre y Eslovenia deberían abandonar el Fondo de Cohesión (90 %). La República Checa estaría a punto de superar el límite del 90 %.

De diversos cálculos científicos se desprende que, si actualmente se adhirieran a la UE todos los 9 PCA, debería estar disponible para estos países un presupuesto de 150 200 millones de

¹ «The new Member States and the Stability and Growth Pact: needs for adapting in the prospect of euro area membership?», Apéndice al Informe EUROFRAME-EFN, primavera de 2006.

² «The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)», Comisión Europea, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Informe especial n° 1/2006, 13.2.2006.

³ Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia de los días 15 y 16.6.2006 (documento 10633/1/06 de 17.7.2006)

⁴ «Future Enlargement and Cohesion Policy», Nota del Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión IP/B/REGI/NT/2006_08, noviembre de 2006, véase el cuadro 3 del Anexo.

euros para que pudiera procederse a las inversiones de los Fondos estructurales ya consideradas ahora necesarias.¹ Este importe no guarda ninguna relación con la contribución potencial de los 9 PCA al presupuesto estructural (aumento de alrededor del 4%).²

El consecuente aumento de los recursos de los Fondos estructurales es políticamente poco realista. Las consecuencias de proceder a una reducción lineal de los recursos de fomento para los actuales países beneficiarios serían también poco razonables: Polonia debería, por ejemplo, asumir una reducción de casi el 50% de los actuales recursos estructurales.

Debe tenerse en cuenta que los procesos de ampliación descritos no se producirán de una sola vez. Lo único ahora seguro es que los efectos estadísticos de los países que se han adherido en 2007, a saber, Rumanía y Bulgaria, se producirán en el próximo período de programación. Pero también todos los países beneficiarios de la ayuda de preadhesión tienen como objetivo una rápida adhesión a la UE. En el momento actual no pueden predecirse con exactitud ni el calendario de la adhesión de los distintos países ni la evolución de la UE. Tampoco es probable que se alcance de inmediato en todos los países la capacidad de absorción del 4% de los recursos estructurales tomada como base. Sin embargo, tienen que estar claras las dimensiones de las futuras adhesiones sobre la base de las reglas en vigor en materia de política estructural. Ya en esta representación simplificada resulta claro que las futuras adhesiones significan en su conjunto, desde el punto de vista de la política estructural, una carga excesiva para la Comunidad.

Los cálculos muestran sin embargo también que las distintas adhesiones se diferencian considerablemente en lo que respecta a sus repercusiones sobre la Unión. Turquía representa en todos los aspectos un caso particular. En el supuesto de que Turquía ya fuera ahora miembro de la UE, recibiría por sí sola, con arreglo a las estimaciones, un porcentaje del 27,3 % de los recursos de los Fondos estructurales. Este importe de anualmente alrededor de 16 000 millones de euros se corresponde en magnitud con una estimación de la Comisión Europea que para 2024, con unos tipos de crecimiento del 4-5 % y una capacidad de absorción del 4%, parte de la base de un importe anual de 22 400 millones de euros.³ Otras estimaciones parten para 2025 de la base, sólo para la política estructural, de hasta 26 000 millones de euros anuales para Turquía.⁴

III. Reflexiones del ponente

Los pronósticos indicados muestran que con la adhesión de los países candidatos potenciales volverá a incrementarse en gran medida el gradiente regional de bienestar dentro de la UE ampliada. Este desafío para una política de cohesión que tiende a la equiparación regional se incrementará como consecuencia de la tensa situación de los presupuestos públicos y de la

¹ «Die Auswirkungen der zukünftigen Erweiterungen auf die EU-Regionalpolitik, Berechnungen und Erläuterungen zur zukünftigen Verteilung der Strukturfonds», GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, noviembre de 2006.

² «Die Auswirkungen der zukünftigen Erweiterungen auf die EU-Regionalpolitik, Berechnungen und Erläuterungen zur zukünftigen Verteilung der Strukturfonds», GEFRA Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, noviembre de 2006.

³ «Issues arising from Turkey's membership perspective», Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2004)1202, octubre de 2004.

⁴ «Der EU-Beitritt der Türkei: Wie teuer wird die Gemeinsame Agrarpolitik», Harald Grethe, Universidad Humboldt de Berlín, Agrarwirtschaft 54 (2005), n° 2/ 2005.

creciente presión competitiva global también dentro de la Europa de los 27. Al mismo tiempo crecen las expectativas para la política estructural europea en cuanto a su contribución eficaz a la Estrategia de Lisboa. Los desafíos para la política regional europea se incrementarán con ello en mayor medida que los fondos puestos a disposición para la política regional. El mantenimiento de los objetivos de política de cohesión sólo puede conseguirse con una actuación escalonada en el proceso de ampliación así como con unas reformas de los instrumentos existentes que incrementen su eficiencia.

Modelo progresivo en materia de política regional

Para compensar las repercusiones sobre la Unión y al mismo tiempo ofrecer a los países candidatos potenciales una perspectiva interesante independientemente de la adhesión plena a la Unión, la Comisión debería desarrollar planteamientos progresivos que permitan una mayor diferenciación entre las ayudas de preadhesión y la adhesión plena en la política de cohesión. Ello es particularmente válido para Turquía. Deben desarrollarse planteamientos en materia de política estructural en función de los progresos económicos y políticos de los países candidatos que pueden ser también la expresión de una forma particular de la adhesión a la UE o de una adhesión al EEE+ mejorada. También tiene que ser posible la retirada o la suspensión de las medidas de política estructural. Además es necesario definir también en mayor medida la componente de política estructural en la «política reforzada de vecindad».

Componentes de una política regional más eficiente

La eficacia de la política regional podría mantenerse o incluso reforzarse gracias al **efecto multiplicador de la financiación de empréstitos** también con unos márgenes financieros estrechos. También podría conseguirse un mayor rendimiento del fomento europeo con unos mayores **porcentajes nacionales de cofinanciación** y con unas **posibilidades simplificadas para la cofinanciación privada** de los programas europeos. Además, debe reflexionarse sobre la relación entre la eficacia de la política de cohesión y las políticas económicas nacionales. La Comunidad podría **vincular por ello la concesión de recursos a una buena política nacional de crecimiento**.

También en materia de contenidos deberían examinarse a fondo los puntos clave del fomento. En particular, los programas para el fomento de la competitividad regional deberían apuntar en mayor medida a una **internacionalización de la economía regional** y al **desarrollo de infraestructuras internacionales clave** para desencadenar mayores impulsos de crecimiento. Además, los Fondos estructurales deberían por principio desempeñar un mayor papel en la **compensación de los cambios demográficos y la globalización**. Por el contrario, cabe cuestionar la eficacia de las subvenciones de funcionamiento pues no debería atribuírsele una importancia decisiva a su papel como factor de emplazamiento.

Finalmente, debe reforzarse en mayor medida la **transparencia de la concesión de recursos**. Sólo cuando exista una claridad suficiente sobre cómo y dónde se utilizan exactamente los recursos de los Fondos estructurales podrá comprobarse con éxito el logro del catálogo de objetivos políticos. También resulta indispensable la **lucha contra la corrupción** y el uso indebido que tiene que ser una condición previa esencial para la adhesión a la política europea de cohesión.

Los criterios para el desarrollo ulterior de la política de cohesión deberán debatirse tanto

cuando se revise el presupuesto en 2008/2009 como con ocasión de las futuras evaluaciones de la política de cohesión así como de las ayudas de preadhesión.

25.1.2007

OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE PRESUPUESTOS

para la Comisión de Desarrollo Regional

sobre las consecuencias de las futuras ampliaciones en la eficacia de la política de cohesión (2006/2107(INI))

Ponente de opinión: Nathalie Griesbeck

SUGERENCIAS

La Comisión de Presupuestos pide a la Comisión de Desarrollo Regional, competente para el fondo, que incorpore las siguientes sugerencias en la propuesta de resolución que apruebe:

1. Constata que la Unión Europea, frente a las futuras ampliaciones, debe enfrentarse a tres retos principales de la política de cohesión, a saber, la agravación de las disparidades de desarrollo, el desplazamiento del centro de gravedad de la política de cohesión hacia el Este y las persistentes desigualdades en el interior de la Europa de los Quince;
2. Recuerda que, para las Perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión previó para las acciones en favor de la política regional en Bulgaria y Rumanía un presupuesto de 16 500 millones de euros (de los cuales 11 858 millones de euros para los Fondos Estructurales y 4 643 millones de euros para el Fondo de Cohesión) para el periodo 2010-2013¹;
3. Considera que la Comisión y el Consejo deben presentar proyectos de modelos financieros sobre la política de cohesión antes de tomar la decisión de iniciar negociaciones con un país candidato, así como modelos financieros detallados durante el proceso de negociación con un país candidato;
4. Subraya la importancia de adoptar un enfoque muy estricto en términos de evaluación cualitativa y cuantitativa de la utilización de los Fondos Estructurales, que implique una buena gestión y un control adecuado con objeto de optimizar, en interés del ciudadano europeo, la relación coste/beneficio de los gastos de la Unión en el ámbito de la cohesión;
5. Subraya la importancia de los informes del Tribunal de Cuentas, así como de los informes de actividad de la Comisión como instrumentos que contribuyen a la evaluación de la buena gestión de los Fondos Estructurales y, si procede, tiene la intención de tomar las medidas necesarias en el marco del procedimiento presupuestario anual;
6. Considera que, con el actual sistema de recursos propios de la Unión, será difícil financiar

¹ Comisión Europea, Ficha n° 43 REV sobre las perspectivas financieras 2007-2013.

en el futuro ninguna otra ampliación sin poner en peligro la eficacia de las actuales políticas de cohesión;

7. Subraya que la renegociación intermedia deberá tener en cuenta la perspectiva de posibles nuevas ampliaciones y detallar su impacto económico y presupuestario.

PROCEDIMIENTO

Título	Las consecuencias de las futuras ampliaciones en la eficacia de la política de cohesión
Número de procedimiento	2006/2107(INI)
Comisión competente para el fondo	REGI
Opinión emitida por Fecha del anuncio en el Pleno	BUDG 18.5.2006
Cooperación reforzada – fecha del anuncio en el Pleno	
Ponente de opinión Fecha de designación	Nathalie Griesbeck 20.9.2004
Ponente de opinión sustituido	
Examen en comisión	25.1.2007
Fecha de aprobación	25.1.2007
Resultado de la votación final	+: 28 -: 0 0: 1
Miembros presentes en la votación final	Laima Liucija Andrikienė, Richard James Ashworth, Reimer Böge, Salvador Garriga Polledo, Monica Maria Iacob-Ridzi, Janusz Lewandowski, Mario Mauro, Nina Škottová, László Surján, Herbert Bösch, Brigitte Douay, Neena Gill, Catherine Guy-Quint, Jutta Haug, Vladimír Maňka, Dan Mihalache, Gianni Pittella, Yannick Vaugrenard, Ralf Walter, Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Anne E. Jensen, Jan Mulder, Kyösti Virrankoski, Wiesław Stefan Kuc, Wojciech Roszkowski y Gérard Onesta.
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Paul Rübig y Hans-Peter Martin.
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	
Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)	

PROCEDIMIENTO

Título	Las repercusiones de las futuras ampliaciones sobre la eficacia de la política de cohesión
Número de procedimiento	2006/2107(INI)
Comisión competente para el fondo Fecha del anuncio de la autorización en el Pleno	REGI 18.5.2006
Comisión(es) competentes(s) para emitir opinión Fecha del anuncio en el Pleno	BUDG 18.5.2006
Opinión(es) no emitida(s) Fecha de la decisión	
Cooperación reforzada Fecha del anuncio en el Pleno	
Ponente(s) Fecha de designación	Markus Pieper 2.5.2006
Ponente(s) sustituido(s)	
Examen en comisión	18.12.2006 23.1.2007 1.2.2007
Fecha de aprobación	20.3.2007
Resultado de la votación final	+: 35 -: 3 0: 5
Miembros presentes en la votación final	Elspeth Attwooll, Tiberiu Bărbulețiu, Jean Marie Beaupuy, Rolf Berend, Jana Bobošíková, Antonio De Blasio, Vasile Dîncu, Gerardo Galeote, Iratxe García Pérez, Eugenijus Gentvilas, Ambroise Guellec, Pedro Guerreiro, Gábor Harangozó, Marian Harkin, Alain Hutchinson, Mieczysław Edmund Janowski, Gisela Kallenbach, Tunne Kelam, Evgeni Kirilov, Jamila Madeira, Miroslav Mikolášik, Jan Olbrycht, Maria Petre, Markus Pieper, Wojciech Roszkowski, Elisabeth Schroedter, Stefan Sofianski, Grażyna Staniszevska, Dimitar Stoyanov, Kyriacos Triantaphyllides, Oldřich Vlasák, Vladimír Železný
Suplente(s) presente(s) en la votación final	Jan Březina, Emanuel Jardim Fernandes, Ljudmila Novak, Zita Pleštinská, Richard Seeber, Czesław Adam Siekierski, László Surján, Károly Ferenc Szabó
Suplente(s) (art. 178, apdo. 2) presente(s) en la votación final	Andrea Losco, Horst Posdorf, Thomas Ulmer
Fecha de presentación	28.3.2007
Observaciones (datos disponibles en una sola lengua)	