PARLAMENTO EUROPEO 2014 - 2019

Comisión de Desarrollo Regional

2014/2245(INI)

6.2.2015

PROYECTO DE INFORME

sobre «Inversión para el empleo y el crecimiento: promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión»
(2014/2245(INI))

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Tamás Deutsch

PR_INI

ÍNDICE

Página

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS 13

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre «Inversión para el empleo y el crecimiento: promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión»
(2014/2245(INI))

El Parlamento Europeo,

– Visto el sexto informe de la Comisión sobre cohesión económica, social y territorial, titulado «Inversión para el empleo y el crecimiento: promover la cohesión económica, social y territorial en la Unión», de 23 de julio de 2014 (en lo sucesivo «el sexto informe de cohesión»),

– Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y, en particular, sus artículos 4, 162 y 174 a 178,

– Visto el Reglamento (UE) nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo, (en lo sucesivo el «Reglamento sobre disposiciones comunes»)[1],

– Visto el Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006[2],

– Visto el Reglamento (CE) nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006[3],

– Visto el Reglamento (UE) nº 1299/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea[4],

– Visto el Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a

[1] DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.
[2] DO L 347 de 20.12.2013, p. 289.
[3] DO L 347 de 20.12.2013, p. 470.
[4] DO L 347 de 20.12.2013, p. 259.

la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones[1],

– Visto el Reglamento (CE) nº 1300/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1084/2006[2],

– Visto el Reglamento (UE, Euratom) nº 1311/2013 del Consejo, de 2 de diciembre de 2013, por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020[3],

– Visto el Reglamento (UE, Euratom) nº 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 del Consejo[4],

– Vista la «Agenda territorial de la Unión Europea 2020: Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas», aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría),

– Visto el octavo informe de situación de la Comisión sobre la cohesión económica, social y territorial, titulado «La dimensión urbana y regional de la crisis», de 26 de junio de 2013,

– Vista su Resolución de 14 de enero de 2014 sobre la especialización inteligente: interconexión de centros de excelencia para una política de cohesión eficiente[5],

– Vista su Resolución de 14 de enero de 2014 sobre el grado de preparación de los Estados miembros de la UE para un comienzo efectivo y oportuno del nuevo período de programación de la política de cohesión[6],

– Vista su Resolución de 26 de febrero de 2014 sobre el séptimo y octavo informes de situación de la Comisión Europea sobre la política de cohesión y el Informe estratégico de 2013 sobre la aplicación del programa en el periodo 2007-2013[7],

– Vista su Resolución de 27 de noviembre de 2014 sobre las demoras en el arranque de la política de cohesión para el período 2014-2020[8],

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 19 de octubre de 2011, titulada «Un marco para la próxima generación de instrumentos financieros innovadores - Plataformas de instrumentos de capital y de deuda de la UE» (COM(2011)0662),

---

[1] DO L 347 de 20.12.2013, p. 303.
[2] DO L 347 de 20.12.2013, p. 281.
[3] DO L 347 de 20.12.2013, p. 884.
[4] DO L 298 de 26.10.12, p. 1.
[5] Textos Aprobados P7_TA(2014)0002.
[6] Textos Aprobados P7_TA(2014)0015.
[7] Textos Aprobados P7_TA(2014)0132.
[8] Textos Aprobados, P8_TA(2014)0068.

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 26 de noviembre de 2014, titulada «Un Plan de Inversiones para Europa» (COM(2014)0903),

– Vista la Comunicación de la Comisión, de 13 de enero de 2015, titulada «Aprovechar al máximo la flexibilidad que ofrecen las actuales disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento» (COM(2015)0012),

– Visto el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo titulado «Instrumentos financieros en beneficio de las PYME cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional» (Informe especial nº 2/2012),

– Vistas las Conclusiones del Consejo sobre el sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento, adoptado por el Consejo de Asuntos Generales (Cohesión) el 19 de noviembre de 2014,

– Visto el dictamen del Comité de las Regiones de 3 de diciembre de 2014 relativo al Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial[1],

– Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 21 de enero de 2015 sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Sexto informe sobre cohesión económica, social y territorial: inversión para el empleo y el crecimiento[2],

– Visto el artículo 52 de su Reglamento,

A. Considerando que es incontestable el decisivo papel de la política de cohesión de la UE en la reducción de las desigualdades regionales, la promoción de la cohesión económica, social y política entre las regiones de los Estados miembros y el apoyo a la creación de empleo; considerando que la política de cohesión constituye la principal política de inversión en la economía real a escala de la UE y una herramienta arraigada de crecimiento y empleo en la UE, con un presupuesto de más de 350 000 millones de euros hasta 2020; considerando que en algunos Estados miembros representa la principal fuente de inversión pública; considerando que se ha confirmado el carácter visible y concreto de los resultados de la política de cohesión con diferentes métodos de evaluación;

B. Considerando justificable que los objetivos de la política de cohesión evolucionen a lo largo del tiempo y que la política en sí misma está ahora más estrechamente ligada a la agenda política general de la UE; considerando, sin embargo, que es preciso reafirmar la función original de la política de cohesión, esto es, el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial en todas las regiones de la UE; considerando que la política de cohesión no debe considerarse simplemente como un instrumento para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020 y de otras estrategias de desarrollo de la UE;

[1] DO C 19 de 21.1.2015, p. 9.
[2] Dictamen de 21 de enero de 2015 (CESE 4756/2014 - ECO/370) (no publicado aún en el Diario Oficial).

C. Considerando que, por la vía de la concentración temática, los recursos de la política de cohesión se dirigen hacia un número limitado de objetivos con potencial de estímulo del crecimiento;

D. Considerando que los acuerdos de asociación y los programas operativos son herramientas estratégicas para orientar las inversiones realizadas en los Estados miembros y en las regiones, tal como se define en los artículos 14, 16 y 29 del Reglamento sobre disposiciones comunes, donde se incluye un calendario para su presentación y aprobación, con arreglo al cual los acuerdos de asociación deberían haberse adoptado, como más tarde, antes de concluido agosto de 2014, y los programas operativos antes de concluido enero de 2015;

E. Considerando que el Consejo informal de 2011 celebrado en Gödöllő, Hungría, instó a las sucesivas presidencias del Consejo de 2015 y 2016 a evaluar y considerar si convenía revisar la Agenda Territorial 2020 de la UE teniendo en cuenta sus resultados prácticos, y posteriormente abanderar dicha revisión;

Logros y retos de la política de cohesión en el contexto de la crisis económica y financiera (período de programación 20017-2013)

1. Hace hincapié en que las inversiones de la política de cohesión han amortiguado significativamente los efectos negativos de la crisis económica y financiera y han aportado estabilidad a las regiones al garantizar los flujos de financiación cuando se desplomaron las inversiones de alcance nacional y regional, tanto públicas como privadas;

2. Pone de relieve que la política de cohesión ha demostrado su capacidad para reaccionar rápidamente mediante la adopción de medidas flexibles para la mejora del déficit de liquidez de los Estados miembros y de las regiones, tales como la reducción de la cofinanciación nacional y la concesión de anticipos adicionales, así como la reasignación del 13 % de la financiación total (45 000 millones de euros) al apoyo a la actividad económica y al empleo con efectos directos;

3. Acoge favorablemente la reciente reforma de la política de cohesión dirigida a hacer frente a estos retos, basada en un marco estratégico coherente para 2014-2020 con objetivos e incentivos claros para todos los programas operativos; invita a todos los actores implicados a velar por la eficacia y eficiencia en la aplicación del nuevo marco legislativo para la política de cohesión;

4. Insiste en que un entorno estable en los aspectos fiscal y económico – así como en los aspectos normativo, administrativo e institucional – es decisivo para la eficacia de la política de cohesión; subraya que, para alcanzar tanto los objetivos de la política de cohesión como los de Europa 2020, esta política ha de mantener una estrecha alineación con las políticas sectoriales y los otros programas de inversión de la UE;

Problemas de ejecución y de pagos

5. Manifiesta su profunda preocupación por el importante retraso en la ejecución de la política de cohesión 2014-2020, en particular en lo que respecta a la aprobación de los

programas operativos, de los que a finales de 2014 solamente se habían aprobado poco más de 100, y a la acumulación de pagos pendientes, que sumaban 25 000 millones de euros en el período de programación 2007-2013; hace hincapié en que estos retrasos menoscaban la credibilidad, eficacia y sostenibilidad de la política de cohesión, y ponen a prueba la capacidad de las administraciones nacionales, regionales y locales para planificar con eficacia y para utilizar en la práctica los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a lo largo del período 2014-2020;

6. Subraya que tales pagos pendientes, correspondientes a la subrúbrica 1b del presupuesto de la UE, constituyen de hecho el principal factor inmediato que pone en riesgo la ejecución de la política de cohesión, tanto en el período de programación anterior como, previsiblemente, en el actual período de programación 2014-2020; reitera que las consecuencias de los atrasos afectan seriamente a los actores de la política de cohesión sobre el terreno, llevándolos en ocasiones a situaciones extremas; pide, por consiguiente, a la Comisión a que elabore una hoja de ruta que contemple un calendario específico de acciones políticas concretas, detalladas paso a paso y respaldadas por recursos presupuestarios diferenciados, con el fin de reducir primero, y eliminar después, la acumulación de pagos pendientes; expresa su convencimiento de que el primer objetivo de estas acciones debería consistir en hacer de 2015 el año en que la reducción de los retrasos se perciba de manera tangible;

7. Insiste en que es indispensable iniciar la ejecución de los programas operativos tan pronto como se aprueben, al objeto de maximizar los resultados de las inversiones, potenciar la creación de empleo e impulsar el incremento de la productividad, y en que la Comisión y los Estados miembros deberían hacer todo lo posible para acelerar dicha aprobación; pide que la Comisión – sin dejar de prestar una atención especial a la calidad, y también a la necesidad de mantener la lucha contra el fraude – analice todos los métodos posibles para aligerar sus procedimientos internos, con vistas a conseguir que se tengan en cuenta también los programas operativos presentados de nuevo después del plazo final del 24 de noviembre de 2014; toma nota de que se están estudiando dos supuestos previos para la aprobación de los programas operativos y de que ambos conllevan nuevas demoras en el inicio de la ejecución;

8. Pide a la Comisión, a la vista de cuanto antecede, que exponga al Parlamento las medidas que tiene previsto adoptar para facilitar lo antes posible la ejecución de los programas operativos, junto con el calendario correspondiente, que explique las repercusiones de los retrasos en los pagos sobre el arranque de la ejecución de los nuevos programas operativos, y que proponga soluciones para contener al máximo los daños; pide, por otro lado, que la Comisión, en el contexto del informe sobre el resultado de las negociaciones definido en el artículo 16, apartado 3, del Reglamento sobre disposiciones comunes, analice el posible impacto sobre el crecimiento y el empleo del aplazamiento del inicio del la política de cohesión del período 2014-2020, y que formule recomendaciones basadas en las lecciones aprendidas;

La política de cohesión como núcleo esencial de unas inversiones inteligentes, sostenibles e integradoras para 2014-2020

9. Reitera que la función original de la política de cohesión consiste en promover el desarrollo económico, social y territorial y en reducir las desigualdades regionales; subraya que, por su carácter y estructura original, tal como estipula el Tratado, esta política contribuye intrínsecamente a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador de Europa 2020;

10. Acoge con satisfacción el nuevo Fondo Europeo de Inversión Estratégica (Fondo EIE) y su potencial efecto de apalancamiento; recomienda a las partes implicadas que aprovechen las experiencias adquiridas durante la ejecución del Plan Europeo de Recuperación Económica de 2008, en particular en lo relativo a las inversiones inteligentes; aboga por la coordinación de las políticas de inversión de la UE – en particular la política de cohesión – al objeto de garantizar la complementariedad y evitar los solapamientos; propone que la ejecución de este nuevo plan de inversiones de la UE se base en las experiencias de las tres iniciativas conjuntas JEREMIE, JESSICA y JASMINE, en virtud de las cuales la utilización de los Fondos Estructurales aumentó desde 1 200 millones de euros en 2000-2006 hasta 8 400 millones de euros en 2007-2012;

11. Insiste en que la normativa sobre la política de cohesión permite ampliar el ámbito de aplicación de los instrumentos financieros para duplicar su contribución hasta llegar a unos 25 000-30 000 millones de euros en 2014-2020, ampliando su cobertura temática y ofreciendo una mayor flexibilidad a los Estados miembros y a las regiones; apoya, en particular, la «iniciativa PYME» de reparto del riesgo, y pide a la Comisión que ponga todo su empeño en que los instrumentos financieros sean fáciles de usar y resulten atractivos para los Estados miembros y las regiones, logrando de este modo dicha duplicación sin necesidad de otras intervenciones y poniendo unas bases sólidas para la implicación de los interesados.;

12. Advierte, sin embargo, de que el Fondo EIE no debería ir en detrimento de la coherencia estratégica y de las perspectivas a largo plazo de la programación de la política de cohesión; insiste en que una reasignación de los Fondos Estructurales sería contraproducente y pondría en riesgo su eficacia, así como el desarrollo de las regiones; señala que las dotaciones financieras a los Estados miembros acordadas en la subrúbrica 1b del Marco Financiero Plurianual 2014-2020 no pueden modificarse para responder a las posibles necesidades del Fondo EIE; pone de relieve que la sustitución de subvenciones por préstamos, capital o avales, a pesar de presentar algunas ventajas, debe llevarse a cabo con cautela, tomando en consideración las desigualdades regionales; recuerda que las regiones que más necesitan de estímulos inversores son las que disponen de menos recursos administrativos y capacidad de absorción;

Eficacia, eficiencia y orientación a los resultados de la política de cohesión 2014-2020

13. Subraya la importancia de todas las medidas dirigidas a aumentar la eficacia, eficiencia y orientación a los resultados de la política de cohesión;

14. Observa con agrado la concentración temática en que se basan las inversiones en crecimiento inteligente, sostenible e integrador; defiende, al mismo tiempo, la demanda de una cierta flexibilidad para las regiones, en función de las características específicas de tipo local y regional, especialmente en un contexto de grave crisis; aboga por un

enfoque auténticamente integrado y territorial con el fin de identificar aquellos programas y proyectos que mejor aborden las necesidades sobre el terreno;

15. Señala la importancia de un entorno macroeconómico sólido para las inversiones en cohesión y aplaude la vinculación de los Fondos Estructurales y de Inversión con el Semestre Europeo;

16. Resalta, en este contexto, la responsabilidad de control del Parlamento; reclama que la Comisión y el Consejo ofrezcan información completa, transparente y puntual sobre los criterios y los procedimientos aplicables al supuesto de suspensión de los compromisos y pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión en virtud del artículo 23, apartado 15, del Reglamento sobre disposiciones comunes;

17. Señala que la simplificación de la gestión y de los procedimientos redundaría asimismo en una reducción de las tasas de error en la ejecución de los programas de cohesión; subraya que dichos errores se derivan, en un grado considerable, de instrumentos legislativos ajenos a la política de cohesión, como son las normas sobre contratación pública y sobre ayudas estatales; manifiesta su preocupación por los bajos porcentajes de desembolso de los instrumentos financieros a favor de los beneficiarios, en particular a la vista del objetivo de aumento del uso de tales instrumentos;

Empleo, PYME, jóvenes y educación

18. Subraya que los Fondos Estructurales y de Inversión pueden contribuir de forma significativa a paliar las consecuencias negativas de la crisis y que, para ello, es preciso aplicar la estrategia integrada que ofrecen los programas financiados con diversos fondos, mejorando la coordinación y aumentando la flexibilidad de estos últimos, de tal modo que puedan aprovecharse mejor las sinergias, especialmente entre el FSE y el FEDER; hace hincapié en que las inversiones financiadas por el FSE no podrán producir resultados óptimos si no se dispone de la infraestructura y de las instituciones adecuadas; insiste en que el enfoque integrado y territorial resulta particularmente relevante en el ámbito del medio ambiente y de la energía; llama la atención sobre el hecho de que los Fondos Estructurales y de Inversión pueden promover eficazmente la inclusión social, y que por consiguiente deberían movilizarse para apoyar la integración de los grupos desfavorecidos y vulnerables, como son los romaníes y las personas con discapacidades;

19. Subraya el papel protagonista de las PYME en la creación de empleo, el crecimiento inteligente y la economía digital y con bajas emisiones de carbono; aboga por un marco normativo favorable que fomente el establecimiento y funcionamiento de tales empresas; subraya la importancia de reducir la carga de trabajo burocrático impuesta a las PYME y de facilitar su acceso a la financiación, así como la necesidad de apoyar los programas y la formación que promuevan el desarrollo de las capacidades empresariales;

20. Previene de que las alarmantes tasas de desempleo juvenil amenazan con provocar la pérdida de toda una generación; insiste en que el fomento de la integración de los jóvenes en el mercado laboral debe seguir recibiendo la máxima prioridad y en que, para lograrlo, el uso integrado del FSE y del FEDER puede contribuir en una medida

considerable; estima que convendría adoptar, a este respecto, una estrategia más orientada a los resultados, con el fin de garantizar una mayor eficacia en el empleo de los recursos disponibles;

Gobernanza de la política

21. Hace hincapié en que la ejecución de política de cohesión debe estar animada por el espíritu de una gobernanza multinivel que funcione correctamente, combinada con la organización adecuada para responder a las exigencias de los ciudadanos y de las empresas y con una contratación pública transparente e innovadora, todo lo cual resulta esencial para potenciar los resultados de la política; insiste, a este respecto, en que sin perjuicio de la importancia de las decisiones adoptadas a nivel de la UE y de los Estados miembros, las autoridades locales y regionales suelen disponer de las competencias administrativas básicas en materia de la inversión pública, por lo que la política de cohesión representa un mecanismo esencial para que dichas autoridades puedan desempeñar un papel protagonista en la UE; reitera que, de acuerdo con el principio de asociación, este nivel de responsabilidad deberá ser tenido en cuenta;;

22. Recomienda que se utilicen los recursos y conocimientos de la política de cohesión para reforzar de forma significativa las capacidades administrativas de los organismos públicos , especialmente al nivel local y regional, con vistas a mejorar la calidad de sus servicios dirigidos a los ciudadanos, incluyendo la mayor utilización de las nuevas tecnologías y la introducción de unos procedimientos más ágiles; pide a la Comisión que defina modalidades de asistencia administrativa en temas fundamentales como el establecimiento de los objetivos de las iniciativas, la valoración de los resultados mediante los oportunos indicadores y la definición de los pasos que deberán darse seguidamente, con el fin de crear una cultura administrativa basada en la supervisión y evaluación a escala de la UE; considera importante garantizar el asesoramiento a las administraciones locales y regionales en relación con los instrumentos financieros innovadores, que son decisivos para aumentar los recursos y las inversiones, y en relación con la contratación pública, que debería utilizarse cada vez más como herramienta importante de la administración pública para estimular la innovación y la creatividad;

23. Manifiesta su convicción de que el Código de Conducta sobre Asociaciones reforzará la participación, tanto en el fondo como en la forma, en la programación destinada a las regiones, y de que deberá desempeñar un papel fundamental a la hora de potenciar los efectos de la política de cohesión y de consolidar sus efectos;

La dimensión territorial

24. Observa con preocupación la ausencia relativa de un enfoque territorial en el sexto informe de cohesión, y particularmente de referencias a la cooperación transfronteriza; considera que la inclusión de los aspectos transfronterizos hubiera tenido un efecto enriquecedor en lo que respecta, por ejemplo, a las infraestructuras, al mercado de trabajo y a la movilidad laboral, al medio ambiente, al uso del agua y a las aguas residuales, a la gestión de residuos, a la asistencia sanitaria, a la investigación y desarrollo, al turismo, a los servicios públicos y a la gobernanza, desde el momento en que todos estos aspectos incluyen notables elementos y potencialidades de naturaleza

transfronteriza; está persuadido de que, durante el período de programación 2014-2020, mejorará considerablemente el desempeño de las regiones fronterizas y transfronterizas de Europa en el proceso de superación de la crisis, mediante un crecimiento más inteligente, integrador y sostenible;

25. Contempla con satisfacción la introducción de nuevos mecanismos dirigidos a integrar la coordinación de los interesados con las políticas de la UE y a concentrar las inversiones en las necesidades reales sobre el terreno, como es el caso de las inversiones territoriales integradas y de los instrumentos de la estrategia local comunitaria; señala la importancia de aplicar instrumentos para evaluar el impacto territorial de las políticas, cuyo principal objetivo consiste en calibrar el impacto territorial de las políticas de la UE sobre las administraciones locales y regionales, y en prestar una mayor atención a dicho impacto durante el proceso legislativo; propugna una estrategia de inversión global de la UE de carácter integrado y el fortalecimiento de la Agenda Territorial 2020 de la UE, adoptada por la Presidencia húngara en 2011 y que deberá ser objeto de evaluación por las Presidencias de 2015; considera que debería dedicarse una especial atención al reforzamiento del papel de las zonas urbanas de pequeño y mediano tamaño en el marco de la Agenda Urbana de la UE;

26. Aplaude, no obstante, que en el informe se pongan de relieve los problemas urbanos, dada la importancia de las ciudades dentro de la economía globalizada y sus potenciales efectos en términos de sostenibilidad; constata el compromiso de las regiones y ciudades europeas con la transición a un crecimiento más ecológico, tal como se refleja en el Pacto entre Alcaldes; indica que deben abordarse igualmente, y en la forma apropiada, las principales desigualdades en el desarrollo entre las zonas rurales y urbanas;

27. Pide un mayor respeto del artículo 174 del TFUE sobre cohesión territorial, particularmente en las zonas rurales, prestando la debida atención a la importante relación existente entre la política de cohesión y el desarrollo rural, especialmente en las zonas afectadas por una transición industrial y en las regiones que presentan desventajas graves y permanentes de tipo natural o demográfico, como es el caso de las regiones más septentrionales, las de baja densidad poblacional y las insulares, transfronterizas y montañosas; recomienda que se tengan también en cuenta los demás desafíos demográficos que causan efectos importantes sobre las regiones, como la despoblación, el envejecimiento y la dispersión poblacional; pide a la Comisión que dedique una especial atención a las zonas más desfavorecidas en el aspecto geográfico y demográfico a la hora de aplicar la política de cohesión;

28. Considera que el sexto informe de cohesión no presta suficiente atención a la Cooperación Territorial Europea (CTE), a pesar de haber sido uno de los principales objetivos de la política de cohesión a partir del período de programación 2007-2013; recuerda el potencial de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), no solo como instrumento para gestionar la gobernanza transfronteriza, sino también como medio de contribuir al desarrollo territorial integrado de amplio alcance;

29. Pide una coordinación más estrecha de la política de cohesión con la Política de Vecindad de la UE, y una mejor evaluación y difusión de los resultados de los proyectos;

La política de cohesión en una perspectiva a largo plazo

30. Reitera, a la vista de cuanto antecede, la necesidad de imprimir un nuevo dinamismo al debate sobre la política de cohesión de la UE; afirma que será decisivo el año 2019, en que se celebrarán elecciones al Parlamento Europeo, ya que el Parlamento recién elegido y la nueva Comisión tendrán que afrontar la conclusión de la estrategia Europa 2020 y la elaboración del próximo MFP; observa que el debate sobre la política de cohesión habrá de tener en cuenta las graves restricciones temporales y los retrasos sufridos al inicio del actual período de programación;

31. Insiste en la importancia crucial de las capacidades administrativas; invita a los responsables de la formulación de políticas, en todos los niveles de gobernanza, a que faciliten, con carácter general, asistencia técnica para la ejecución de las políticas de cohesión, y en particular a que hagan un mayor uso de los instrumentos financieros combinados con los Fondos Estructurales y de Inversión;

32. Pide la celebración de reuniones periódicas del Consejo con los ministros responsables de la política de cohesión, con el fin de vigilar y de responder a los constantes desafíos con los que se enfrenta la cohesión de la UE en el ámbito económico, social y territorial;

°

° °

33. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes

De acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea presentará cada tres años un informe de cohesión «sobre los avances realizados en la consecución de la cohesión económica, social y territorial...». La publicación del sexto informe de cohesión se retrasó a causa de la adopción del nuevo marco legislativo de la política de cohesión para 2014-2020, cuya estructura tradicional ha sido modificada para reflejar la estrategia Europa 2020.

Logros y retos de la política de cohesión en el contexto de la crisis económica y financiera

Respecto al pasado, el sexto informe de cohesión pone de manifiesto que durante el período de programación 2007-2013 la política de cohesión ha mitigado los efectos del brusco declive de la inversión pública, que ha alcanzado el 60 % en algunos Estados miembros y que representa el 20 % de media a escala de la UE. Las inversiones de la política de cohesión han aportado estabilidad a las regiones, al garantizar el flujo de financiación cuando las inversiones públicas y privadas de los países han decaído o incluso cesado. Sin embargo, últimamente las desigualdades regionales han aumentado y se han perdido los aumentos de empleo y de competitividad registrados desde 2000, especialmente en los Estados miembros del Sur.

De cara al futuro, el informe señala señala los principales objetivos de las inversiones en cohesión durante 2014-2020: eficiencia energética, empleo y PYMES, ámbitos en los que el potencial de creación de empleo sostenible parece prometedor. El ponente considera importante subrayar que la función original de la política de cohesión y de sus instrumentos, tal como la define el Tratado, la convierten por derecho propio en la principal política de inversión para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador a escala de la UE. Así pues, la política de cohesión no puede contemplarse como un mero instrumento de otras estrategias sectoriales. Antes al contrario, su enfoque a largo plazo de integración y gobernanza multinivel confiere un valor añadido esencial a la ejecución y al sentido de propiedad de las medidas de la UE, lo que un enfoque meramente sectorial de las políticas no sería capaz de conseguir.

Con estos antecedentes, el ponente acoge con satisfacción el nuevo plan de inversiones para Europa de la Unión, como complemento de las inversiones estructurales y de cohesión. Las experiencias derivadas de las iniciativas conjuntas de la política de cohesión que incluyen instrumentos financieros, como es el caso de JEREMIE, pueden ser valiosas, ya que el núcleo esencial de este nuevo plan de inversiones lo constituye el mayor uso de los instrumentos financieros. Al mismo tiempo, procede afirmar claramente que ni el presupuesto ni la programación estratégica a largo plazo de la política de cohesión pueden verse afectados negativamente, en modo alguno, por esta nueva iniciativa de inversión, ya que ello pondría en peligro no solo el desarrollo de las regiones, sino también la eficacia de las inversiones de la política de cohesión que, por importe de 350 000 millones de euros, se destinarán al desarrollo regional durante el período 2014-2020. En efecto, hay que tener presente que las regiones que

más necesitan el estímulo inversor suelen ser las mismas que disponen de menos capacidades administrativas y de absorción, y que no reúnen los requisitos para beneficiarse del nuevo plan de inversiones.

Eficacia, eficiencia y orientación a los resultados de la política de cohesión

Las nuevas medidas dirigidas al incremento de la eficacia y orientadas a los resultados incorporan la concentración temática, sobre todo en materia de innovación y la economía digital y con bajas emisiones de carbono, educación y apoyo a las PIME. El ponente aboga por un cierto grado de flexibilidad para las regiones en función de su situación local, especialmente en el contexto de la grave crisis. Es preciso realizar esfuerzos continuados para simplificar los procedimientos y reducir la burocracia con el fin de mejorar la accesibilidad y la absorción de fondos y mantener las tasas de error –debidas frecuentemente a la complejidad de las normas sobre contratación pública y sobre ayudas estatales, y no a los reglamentos aplicables a la cohesión– en el nivel más bajo posible.

La vinculación con el Semestre Europeo y las recomendaciones específicas para cada país pueden contribuir también a la mayor eficacia de las inversiones de la cohesión. En este contexto, conviene destacar la función esencial del Parlamento Europeo en la supervisión de todo el procedimiento que pudiera desembocar en una suspensión de los compromisos o de los pagos de los Fondos Estructurales y de Inversión. El ponente exige el pleno respeto del artículo 23, apartado 15, del Reglamento sobre disposiciones comunes, que impone la transparencia y la información puntual al Parlamento por parte de la Comisión y del Consejo.

Empleo, PYME, jóvenes y educación

El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea establece que el pleno empleo y el progreso social forman parte de los objetivos de la UE, y la estrategia Europa 2020 se pone como meta conseguir que el 75 % de las personas de edad comprendida entre 20-64 años consigan trabajo antes de 2020. Sin embargo, con la aparición de la crisis esta meta parece más difícil de alcanzar, ya que desde los primeros meses de 2010 la tasa de desempleo de la UE se mantiene por encima del 9,5 % y en 2014 se situaba por encima del 15 % en muchos Estados miembros.

La situación del empleo es especialmente preocupante en el caso de los jóvenes: en el segundo trimestre de 2014, la tasa de desempleo juvenil de la UE era de 21,7 %, más del doble de la correspondiente al desempleo entre los adultos (9,0 %), lo que significa que en los países de la EU-28 más de cinco millones de jóvenes menores de 25 años se encontraban sin trabajo durante este período. El número de jóvenes europeos (de entre 15 y 24 años) que no estudian ni trabajan (los denominados «NINI») es inaceptablemente elevado.

El apoyo que la política de cohesión presta a las PYME es también muy importante, ya que estas empresas constituyen la columna vertebral del crecimiento y el empleo de la UE, habiendo creado el 85 % del incremento neto del empleo durante el período 2002-2010. A la vista de lo expuesto, las sinergias entre los Fondos Estructurales, el programa para la competitividad de las empresas y PYME («COSME») y el programa marco Horizonte 2020 aumentarán a lo largo del período 2014-2020 por medio de estrategias de especialización inteligente al nivel regional.

Problemas de ejecución y de pagos

El ponente desea recordar que, conforme al Reglamento sobre disposiciones comunes, los acuerdos de asociación deberían haberse aprobado antes de finales de agosto del 2014, y los programas operativos antes de finales de enero de 2015. Sin embargo, se ha producido un evidente retraso en el proceso de programación, ya que a finales de 2014 solamente se habían aprobado poco más de 100 programas operativos. Son dos los supuestos previstos para la adopción de los programas operativos, y ambos implican nuevos retrasos en el inicio de la ejecución, a saber: i) el procedimiento de prórroga para los programas considerados «listos para adopción» al 31 de diciembre de 2014 y ii) la nueva presupuestación de la asignación de 2014 no utilizada para los fondos estructurales y de inversión europeos, lo que implica una revisión técnica del marco financiero plurianual (MFP), para los programas considerados «no listos para adopción» a finales de 2014.

Con arreglo al calendario presentado por la Comisión, los programas operativos podrían adoptarse en el marco del procedimiento de prórroga entre el 15 de febrero y el 31 de marzo de 2015 y, en el marco del procedimiento de nueva presupuestación, después del 1 de mayo de 2015. El Parlamento ha manifestado su profunda preocupación por estos notables retrasos en la ejecución de la política de cohesión del período 2014-2020 y ha insistido en que están afectando gravemente a la capacidad de las administraciones regionales y locales para planificar y ejecutar de manera eficaz los fondos estructurales y de inversión durante el período de programación 2014-2020. El ponente comparte esta preocupación. Solicita, por tanto, a la Comisión que presente al Parlamento medidas encaminadas a facilitar lo antes posible la ejecución de los programas operativos, junto con el calendario previsto.

Además del retraso en la ejecución correspondiente al período de programación 2014-2020, la política de cohesión se enfrenta a una acumulación de pagos pendientes, por un importe aproximado de 25 000 millones de euros procedentes del período de programación 2007-2013. Por consiguiente, se pide a la Comisión que explique las repercusiones que esta demora en los pagos tiene sobre el arranque de la ejecución de los nuevos programas operativos, y que proponga soluciones para limitar los daños en la medida de lo posible.

La política de cohesión debe conttribuir a la creación de crecimiento y empleo sostenibles, por lo que no resulta aceptable el problema recurrente de la acumulación de trabajo, que provoca retrasos en los pagos, está obstaculizando la ejecución de los programas e impone una carga adicional sobre los presupuestos de los beneficiarios y de los Estados miembros. La disciplina presupuestaria significa no despilfarrar el dinero público, pero también significa pagar las facturas a tiempo. Por lo tanto, el ponente considera que dicho aspecto del problema es el más difícil y urgente.

Aspectos de gobernanza

Los recursos y conocimientos de la política de cohesión deben utilizarse para reforzar significativamente la capacidad administrativa de los organismos públicos, especialmente en el nivel local y regional, de forma que se mejore su oferta de servicios de calidad a los ciudadanos, incluyendo un mayor uso de las nuevas tecnologías y una evolución hacia procedimientos más simplificados. Es importante garantizar que las administraciones locales

y regionales reciben asesoramiento sobre los instrumentos financieros innovadores, que son fundamentales para incrementar los recursos y las inversiones, y sobre la contratación pública, que debería figurar cada vez más entre las herramientas de trabajo de la administración pública para estimular la innovación y la creatividad.

El ponente desea insistir en que el Código de Conducta sobre Asociaciones permitirá reforzar la participación, tanto en el fondo como en la forma, en la programación destinada a las regiones, y que deberá desempeñar una función fundamental a la hora de potenciar los efectos de la política de cohesión y de consolidar sus efectos.

La dimensión territorial

El sexto informe de cohesión no aprovecha la oportunidad para explicar los problemas y potencialidades existentes, en particular los relacionados con la cooperación transfronteriza, apenas bosquejados, y cuyos resultados se omiten por entero. Por otro lado, con raras excepciones, los aspectos cualitativos están completamente ausentes, a pesar de que el texto ofrece suficientes ocasiones para tratarlos (véanse los recuadros específicos relativos a temas y ámbitos individuales, como las ciudades o las regiones marítimas y ultraperiféricas). Además, desde el punto de vista temático y cualitativo, la inclusión de los aspectos transfronterizos habría ejercido una influencia enriquecedora sobre el contenido de diversos apartados, como por ejemplo los dedicados a las infraestructuras, al mercado de trabajo y a la movilidad laboral, al medio ambiente, al uso del agua y a las aguas residuales, a la gestión de residuos, a la asistencia sanitaria, a la investigación y desarrollo, al turismo, a los servicios públicos y a la gobernanza. Todos estos temas incluyen notables elementos y potencialidades de carácter transfronterizo. A juicio del ponente, la cooperación territorial europea puede representar una contribución importante a la integración europea.

Por último, aunque no por ello menos importante, estas consideraciones están vinculadas con las cuestiones relativas a la cooperación territorial europea y con la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). En particular, el componente transfronterizo de la cooperación territorial influye sobre la cohesión de las regiones de este tipo. Por consiguiente, el ponente propone que, en el futuro, en el informe de cohesión se incluya una evaluación de la cohesión alcanzada en las regiones transfronterizas europeas, y en particular un análisis de sus principales problemas, junto con una estimación de los efectos de los programas operativos sobre la cooperación transfronteriza. Este instrumento debería recibir una mayor atención, entre otras razones porque promueve la cooperación y permite poner en común las experiencias de las diversos administraciones de los Estados miembros, y porque representa un avance hacia un sistema administrativo basado, crecientemente, en valores y métodos de trabajo comunes. En este contexto, procede asimismo someter a consideración la dimensión exterior de la política de cohesión.

La política de cohesión en una perspectiva a largo plazo

El ponente desearía dedicar una mención especial al futuro de la política de cohesión más allá de 2020. Siendo plenamente consciente de que la ejecución de la política de cohesión para 2014-2020 apenas ha comenzado, y de que ya están surgiendo problemas derivados de los retrasos en la aprobación de los programas, la adecuada ejecución de la política de cohesión durante este período merece un examen detallado. En cualquier caso, conviene no perder de

vista el hecho de que en el año 2019 habrá que abordar simultáneamente muchos temas importantes, y que un Parlamento y una Comisión renovados tendrán que plantearse la finalización de la estrategia Europa 2020, el próximo MFP, la elaboración de nueva legislación para la política de cohesión posterior a 2020, por citar algunos de estos temas. Teniendo en cuenta las graves limitaciones de tiempo, el ponente hace un llamamiento urgente para que desde ahora mismo se inicie la reflexión sobre la política de cohesión posterior a 2020, en aras de un bien común basado en el bienestar de los individuos.