



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.8.2003
COM(2003) 499 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**LOS FONDOS ESTRUCTURALES Y SU COORDINACIÓN CON EL FONDO DE
COHESIÓN**

ORIENTACIONES INDICATIVAS REVISADAS

ÍNDICE

1.	Los Consejos Europeos; el seguimiento hecho por la Comisión	5
1.1.	Empleo e inversiones en capital humano	5
1.2.	Desarrollo sostenible, prevención de riesgos y medio ambiente	9
1.3.	Investigación y desarrollo	11
1.4.	Sociedad de la información	12
1.5.	Política empresarial	13
2.	Políticas cuyo marco reglamentario se ha modificado desde la adopción de las orientaciones indicativas en 1999	15
2.1.	Agricultura y política de desarrollo rural	15
2.2.	Pesca.....	16
2.3.	Energía	18
2.4.	Competencia.....	19
2.5.	Investigación y desarrollo	21
3.	Políticas comunitarias en proceso de reforma.....	22
3.1.	Redes transeuropeas de energía	22
3.2.	Política de transportes	22
4.	Búsqueda de una mayor eficacia en la ejecución de la política estructural	24
4.1.	Simplificación y revisión intermedia	24
4.2.	Cooperación entre los sectores público y privado.....	25
4.3.	Financiación de grandes proyectos	25

MARCO REGLAMENTARIO

El 1 de julio de 1999, en aplicación del apartado 3 del artículo 10 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales¹, la Comisión adoptó unas orientaciones indicativas generales², basadas en las políticas comunitarias pertinentes que se habían convenido. Estas orientaciones tenían por objeto ayudar a las autoridades nacionales y regionales de los Estados miembros en la preparación de sus estrategias de programación de los objetivos nº 1, 2 y 3 de los Fondos Estructurales y en lo concerniente a la conexión de éstos con el Fondo de Cohesión. En el marco de dichas orientaciones, la Comisión presentó sus prioridades, resultado tanto de la experiencia adquirida con la ejecución de los programas como de las políticas comunitarias vinculadas a las intervenciones estructurales.

La Comisión debe efectuar una revisión de esas orientaciones antes de que se proceda a la revisión intermedia. Dicha revisión constituye una etapa fundamental en el período de programación de siete años (2000-2006). Con ella se pretende ayudar a los Estados miembros a adaptar sus documentos de programación a la vista de los cambios que hayan podido producirse en los campos social y económico o en el mercado de trabajo, así como de las conclusiones contenidas en la evaluación intermedia que prevé el artículo 42 del Reglamento (CE) nº 1260/1999.

La Comisión puede invitar a los Estados miembros a introducir modificaciones si éstas responden a motivos debidamente justificados. A tal fin, es preciso destacar con carácter general que **las orientaciones adoptadas en 1999 siguen siendo válidas**. El único objetivo de estas orientaciones revisadas es ofrecer a los Estados miembros una serie de indicaciones complementarias que faciliten la identificación de prioridades coherentes y equilibradas para el desarrollo de las medidas. Su propósito es dar cabida a las principales modificaciones introducidas en las políticas de la Unión Europea que pueden tener incidencia en la programación de los Fondos Estructurales, así como servir de ayuda a las autoridades nacionales y regionales en la eventual modificación de sus intervenciones.

La revisión intermedia podrá determinar así ciertos cambios cualitativos en algunos ámbitos de carácter prioritario. Aunque los Fondos Estructurales sigan buscando primordialmente el fortalecimiento de los factores de competitividad y, por tanto, el de las inversiones, es cierto también que el clima económico se ha deteriorado notablemente desde la adopción de las orientaciones indicativas. El análisis sugiere que los marcos comunitarios de apoyo están constituidos esencialmente por inversiones públicas, con un limitado impacto en los balances presupuestarios nacionales. Sin embargo, la situación presupuestaria de los Estados miembros podría conducir a partir de ahora a una mayor selectividad de los proyectos y programas.

La revisión intermedia deberá también beneficiarse de los avances conseguidos por el conjunto de las autoridades competentes en su esfuerzo de simplificación, aclaración, coordinación y flexibilización de la gestión de los Fondos Estructurales. Esta cuestión se aborda en el presente documento.

¹ DO L 161 de 26.6.1999, p. 1.

² COM(1999) 344 final de 1.7.1999

El apartado 7 del artículo 7 del citado Reglamento (CE) n° 1260/1999 invita, por otra parte, a la Comisión a que, sobre la base de la última información económica disponible, proceda en caso necesario a la indización de las dotaciones financieras previstas para los años 2004, 2005 y 2006 en concepto de ajuste técnico. En este contexto, la Comisión ha efectuado los cálculos correspondientes al ajuste técnico anual de las perspectivas financieras del año 2004. De esos cálculos se desprende que la diferencia entre el deflactor teórico de los Fondos Estructurales (10,4%) y el deflactor acumulado efectivo (10,7%) es particularmente reducida. Si el ajuste a la inflación intermedia se realizara sobre esta base, resultaría un suplemento para los Fondos Estructurales de 90 millones en cada uno de los tres últimos años del período de programación, importes éstos que deberían repartirse a prorrata entre todos los programas cofinanciados en los quince Estados miembros. Ahora bien, dada la escasa diferencia registrada, la Comisión considera que no procede revisar la base de la indización aplicable a los Fondos Estructurales.

Los **cuatro ejes** que ha identificado la Comisión para la revisión intermedia de las orientaciones son los siguientes:

- los Consejos Europeos; el seguimiento hecho por la Comisión;
- las políticas que han sido objeto de alguna modificación en su marco reglamentario;
- las políticas comunitarias para las que la Comisión ha propuesto modificaciones;
- las medidas destinadas a aumentar la eficacia en la ejecución de los Fondos Estructurales.

Es conveniente subrayar que las presentes orientaciones constituyen uno de los elementos de la revisión intermedia. Corresponde a las autoridades de gestión y a los Estados miembros presentar propuestas de modificación de medidas para su adopción con el acuerdo de la Comisión, teniendo especialmente en cuenta a tal fin los resultados que arrojen las evaluaciones. Los Estados miembros deben tener presente que toda modificación de los documentos de programación habrá de prever, en su caso, la actualización de los cuadros de control correspondientes al seguimiento de los regímenes de ayudas estatales.

Es preciso señalar, por otra parte, que la Comisión ha adoptado para los países candidatos unas Directrices indicativas complementarias³ que toman en consideración la situación particular de esos Estados y la limitada duración de su período de programación de los Fondos Estructurales.

³ COM(2003) 110 final de 12 de marzo de 2003.

1. LOS CONSEJOS EUROPEOS; EL SEGUIMIENTO HECHO POR LA COMISIÓN

Algunas de las prioridades comunitarias se pusieron de manifiesto inmediatamente después de iniciarse el actual período de programación. La Comisión considera que esas prioridades deberían desarrollarse con mayor profundidad en el marco de la revisión intermedia y a la vista de los resultados de los diversos Consejos Europeos.

En este sentido, el Consejo Europeo de Lisboa de los días 23 y 24 de marzo de 2000 definió para la próxima década un nuevo objetivo estratégico de la Unión Europea: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. La consecución de este objetivo precisa una estrategia global que permita “alcanzar nuevamente las condiciones necesarias para el pleno empleo y reforzar la cohesión regional en la Unión Europea”.

La reprogramación de los Fondos Estructurales puede brindar la ocasión de aumentar la contribución comunitaria al logro de ese objetivo estratégico, y ello especialmente con la cofinanciación de inversiones orientadas a mejorar el empleo, la cohesión económica y social y la competitividad de las distintas regiones de la Unión. A tal efecto, podría procederse a una adaptación de los documentos de programación que permitiera hacer mayor hincapié en todos los factores que determinan la competitividad (accesibilidad, sociedad del conocimiento, innovación, investigación y desarrollo, medio ambiente, empleo, inserción social y educación y formación profesional permanentes), particularmente en un contexto de reestructuraciones económicas y sociales que fuera resultado de un proceso de cambios tecnológicos y de recuperación económica en el conjunto de la Unión.

Conviene, por otra parte, tener presente el impacto que el objetivo adoptado en Lisboa tiene en determinadas políticas, y esto obliga a centrarse en los extremos siguientes:

1.1. Empleo e inversiones en capital humano

La nueva **Estrategia europea de empleo** (EEE) ha sido reconfigurada como instrumento fundamental para apoyar los objetivos de Lisboa en la UE ampliada. Las nuevas directrices, adoptadas en julio del presente año, están diseñadas con una perspectiva de medio plazo y una voluntad de estabilidad hasta el año 2006. En ellas se persiguen las tres metas fundamentales de la agenda de reforma de Lisboa: la consecución del pleno empleo (incluidos los objetivos de Lisboa en la materia), el fomento de la calidad y productividad del trabajo (en consonancia con la necesidad de promover mejores empleos en una economía basada en el conocimiento y de impulsar la competitividad de la UE) y el fortalecimiento de la cohesión y de los mercados laborales inclusivos (reduciendo las disparidades sociales y regionales en materia de empleo). Además, en apoyo de esas tres metas, las directrices identifican diez ámbitos de actuación prioritarios: activación y prevención; creación de empleos y espíritu de empresa; adaptabilidad y movilidad; capital humano y formación continua; oferta de trabajo y envejecimiento activo; igualdad de géneros; integración de las personas desfavorecidas; contribución del trabajo; trabajo en negro; y disparidades regionales. Las directrices reclaman una aplicación efectiva, incluyendo los ámbitos regional y local, y destacan la importancia de unos servicios operativos

eficientes y eficaces en el contexto de una mejor gobernanza. En fin, invitan a los Estados miembros a que exploten plenamente el potencial de los Fondos Estructurales para el apoyo de las políticas y el fortalecimiento de la capacidad institucional en el campo del empleo.

La revisión intermedia ofrecerá la oportunidad de contribuir mejor a las prioridades de la EEE revisada y a la consecución de los objetivos de Lisboa, teniendo al mismo tiempo en cuenta la experiencia del actual período de programación y las particularidades de cada Estado miembro.

Fortalecimiento en el mercado laboral de unas políticas de carácter activo y preventivo para fomentar el empleo

Los Fondos podrían utilizarse en mayor medida para impulsar los **tres pasos del enfoque preventivo y activo** y las metas correspondientes que se definen en las directrices revisadas, comenzando con unos servicios personalizados en la fase inicial del período de desempleo, continuando después con un “nuevo arranque” antes de alcanzar los umbrales de 6 y 12 meses y concluyendo con una serie de medidas de activación para los parados de larga duración. En general, habría que ofrecer a **todos los desempleados** (registrados o no) un conjunto de **medidas de activación** que facilitasen su (re)integración en el mercado laboral. Asimismo, podría prestarse más atención a las personas que se vieran amenazadas con la pérdida inminente de su puesto de trabajo, particularmente en el contexto de los procesos de reestructuración.

Los Fondos deberían seguir apoyando en los Estados miembros los esfuerzos de modernización y mayor eficacia de los servicios públicos de empleo, impulsando sus actividades de información, corretaje y ajuste del mercado laboral, así como su capacidad de seguimiento y evaluación.

Ampliación de la oferta de trabajo y apoyo a la integración en el mercado laboral de las personas más desfavorecidas

Los Fondos deben prestar su apoyo a aquellas iniciativas que, previendo, por ejemplo, una mejora de las condiciones laborales o de la organización del trabajo, busquen una mayor participación en el mercado laboral aprovechando el potencial de todos los sectores de población, particularmente de las **mujeres** y de los **trabajadores de más edad**. En el marco de la proclamación del año 2003 como “Año Europeo de los Discapacitados”, es preciso desarrollar medidas que promuevan el acceso o la reintegración de las **personas discapacitadas** al mercado laboral. De igual forma, podría reforzarse la implicación de los Fondos Estructurales en las medidas que aumentaran la participación en ese mercado de los **inmigrantes legales** y de las minorías étnicas, prestando especial atención al caso de las mujeres, que con frecuencia se enfrentan a mayores dificultades para el acceso a dicho mercado.

Los Fondos deben, por otra parte, seguir atendiendo a los desempleados de larga duración, dado que los períodos de paro prolongados van unidos con frecuencia a un mayor riesgo de pobreza y de exclusión social. Asimismo, es preciso que refuercen la cooperación entre los servicios de reinserción social y los servicios de empleo con objeto de facilitar la integración de quienes por motivos sociales se ven excluidos del mercado laboral.

Fomento del capital humano, de la formación continua y del envejecimiento activo

Trascendiendo algunos de los objetivos básicos de los programas de asistencia actuales, el **desarrollo de la formación continua** constituye una prioridad que es preciso hoy reforzar: los Fondos pueden hacer más por la mejora de los sistemas de formación y educación y la oferta a trabajadores y empresarios de los incentivos necesarios para las inversiones en capital humano.

Los Fondos deben apoyar las inversiones precisas para mejorar el diseño y funcionamiento de los **sistemas de formación y educación**, especialmente en aquellas regiones donde la falta de mano de obra suficientemente cualificada exige ofrecer a los jóvenes las competencias necesarias para hacer frente a los retos de la sociedad y la economía del conocimiento. En consonancia con el objetivo de Lisboa de que en el 2010 haya quedado reducido a la mitad el número de escolares que abandonen los estudios antes de tiempo, es preciso esforzarse por **disminuir el índice de esos abandonos** y por garantizar que los jóvenes con dificultades de aprendizaje alcancen en mayor proporción niveles de enseñanza superiores.

En un contexto como el actual, caracterizado por el envejecimiento de la población y la frecuencia cada vez mayor de jubilaciones anticipadas, es esencial aportar los incentivos necesarios para mejorar la capacidad laboral de los trabajadores de más edad y retenerlos más años en sus puestos de trabajo. Los Fondos podrían prestar su apoyo a la creación de incentivos para invertir en procesos de formación permanente de los adultos -y en especial de los **trabajadores de más edad**- que, actualizando sus capacidades y conocimientos, fomentaran un envejecimiento activo y una mayor participación de aquéllos en el mercado laboral.

Impulso del espíritu de empresa, de la adaptabilidad y de la movilidad

La innovación y el espíritu emprendedor son factores fundamentales para impulsar la competencia, el crecimiento y la creación de empleo. Los Fondos Estructurales deben explotarse plenamente para desarrollar el **potencial de creación de empleo de las empresas, en especial de las nuevas, de las ubicadas en el sector servicios y de las comprometidas en el ámbito de la I+D**. Esto requiere, entre otras exigencias, un fomento más activo del espíritu de empresa y de las capacidades de dirección, y unos servicios de apoyo que faciliten la constitución de sociedades, particularmente por mujeres y desempleados.

La acción estructural debe seguir centrándose en la necesidad de promover la **capacidad de adaptación de trabajadores y empresarios** a los procesos de reestructuración económica y social y a los cambios cada vez más frecuentes del entorno laboral. Es preciso por ello fomentar un mayor acceso de todos a la **formación continua**, haciendo especial hincapié en los problemas de los trabajadores no cualificados y de los empleados en PYME. Además, deben impulsarse -por ejemplo, con la prestación de servicios de formación y asesoramiento a los empresarios- unas **formas innovadoras de organización laboral** que contribuyan a una mayor flexibilidad, productividad y calidad del trabajo. Conviene a tal efecto proseguir los esfuerzos con el fin de ofrecer a los trabajadores y en particular a los de las PYME, los servicios de formación y asesoramiento que tengan en cuenta el conjunto de las nuevas tecnologías.

El compromiso y la plena implicación de los interlocutores sociales son factores de capital importancia para garantizar la calidad de los empleos y la prevención de riesgos. En este sentido, las medidas de formación y de sensibilización de trabajadores y empresarios en materia de sanidad y seguridad en el trabajo deberían recibir una atención especial.

Los Fondos, en fin, deben participar en iniciativas que favorezcan la anticipación y la gestión positiva de la reestructuración económica. También la movilidad ocupacional y geográfica ha de ser fomentada por ellos.

Promoción de la igualdad de oportunidades

Es necesario proseguir y reforzar el **enfoque dual** en la promoción de la igualdad entre sexos⁴: la dimensión de género ha de estar presente en todas las medidas apoyadas por los Fondos Estructurales, pero, al mismo tiempo, ese ejercicio debe complementarse con una acción positiva.

El **cuidado de los hijos y de los ancianos** sigue constituyendo un obstáculo de peso para la integración de la mujer en el mercado laboral. Frente a este problema, los Fondos deben apoyar el esfuerzo de los Estados miembros por aumentar el acceso a los servicios consagrados a esa función y por alcanzar los objetivos que fijó en la materia el Consejo de Barcelona.

Los Fondos Estructurales pueden desempeñar un papel fundamental en la corrección de las *desigualdades estructurales* que presenta el mercado laboral. Su apoyo debe dirigirse a aquellas medidas que tengan como objetivo específico sensibilizar sobre la necesidad de **reducir la discriminación de género** en sectores y ocupaciones y de **corregir las disparidades salariales por razones de sexo**. De igual forma, los Fondos pueden prestar su apoyo a las iniciativas que han emprendido los Estados miembros y las regiones con el fin de promover el espíritu de empresa de las mujeres. La Comisión ha identificado ya en la UE y en los países de la AELC y del EEE⁵ cierto número de buenas prácticas que pueden servir de modelo en la configuración de las medidas de apoyo necesarias.

En fin, los Fondos deben redoblar su atención al fomento de la reintegración y renovación de la capacidad de las **mujeres mayores**, cuya incorporación al mercado laboral se ve claramente obstaculizada por una discriminación tanto de género como de edad.

Reducción de las disparidades regionales en materia de empleo

Acabar con las disparidades regionales en materia de empleo sigue siendo una prioridad fundamental. Los Fondos deben prestar su apoyo a las iniciativas que exploten el **potencial local de creación de empleo**, particularmente en el ámbito de la **economía social**. Es preciso impulsar las condiciones necesarias para favorecer la inversión y la actividad del sector privado en las regiones menos desarrolladas. Asimismo, es necesario promover las inversiones públicas en **capital humano** y el establecimiento de **infraestructuras adecuadas**.

⁴ COM(2002) 748 final de 20 de diciembre de 2002 sobre la “Integración de la igualdad entre hombres y mujeres en los documentos de programación de los Fondos Estructurales para 2000-2006”.

⁵ Véase <http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/craft/craft-women/bestproject-women.htm>

1.2. Desarrollo sostenible, prevención de riesgos y medio ambiente

Desarrollo sostenible

En junio del 2001, el Consejo Europeo de Gotemburgo adoptó una **estrategia de desarrollo sostenible para la UE**. Esta estrategia da respuesta al compromiso político de Lisboa en favor del desarrollo sostenible.

La estrategia ofrece a la Unión Europea la perspectiva de convertirse a largo plazo en una sociedad más próspera y más justa. En la práctica, esto exigirá que el crecimiento económico impulse el progreso social y el respeto del medio ambiente, que la política social sustente el rendimiento económico y que la política medioambiental venga respaldada por su eficacia de costes⁶. Con posterioridad a la adopción de la citada estrategia, la Comisión ha lanzado un nuevo instrumento de evaluación del impacto con el fin de mejorar la calidad y coherencia de los procesos de desarrollo de sus políticas. Este instrumento, que desde el año 2003 se irá aplicando gradualmente a todas las grandes iniciativas⁷, permitirá identificar los principales efectos positivos y negativos de las medidas que se propongan, así como detectar las incompatibilidades que puedan darse entre los diversos objetivos en presencia.

La Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, adoptó el Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (PAMA), que pone en manos de la Comisión el marco necesario para la aplicación del pilar ambiental de la estrategia de desarrollo sostenible.

En este contexto, la Comisión inició un ejercicio de evaluación de la contribución de los Fondos Estructurales al desarrollo sostenible. El objetivo era identificar la forma de integrar mejor en la programación de los Fondos las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo regional sostenible.

Gracias a ese ejercicio, se pudieron detectar diversos problemas, como, por ejemplo, el impacto de la construcción de carreteras en las emisiones y en el uso de la tierra, los efectos del desarrollo de las zonas rurales en la biodiversidad y en las emisiones o las repercusiones del turismo en los hábitats naturales.

Se observó, igualmente, que las intervenciones pueden mejorar al mismo tiempo varias dimensiones distintas del desarrollo. Así, por ejemplo, las inversiones en tierras y edificios abandonados favorecen el desarrollo económico y mejoran el medio ambiente; las inversiones en capital humano impulsan simultáneamente el desarrollo económico y la inserción social; las inversiones en ecoturismo promueven tanto el desarrollo económico como las mejoras medioambientales, etc..

Hoy son numerosas las regiones que han adoptado ya en su programación de los Fondos una vertiente más sostenible. Para ellas y para todas las demás, se recomienda enfocar la revisión intermedia desde una perspectiva que priorice aquellas medidas que mejoren al mismo tiempo varias dimensiones del desarrollo.

⁶ COM(2001) 264 final de 15 de mayo de 2001 sobre el “Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor: Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible”.

⁷ COM(2002) 276 final de 5 de junio de 2002: “Comunicación de la Comisión sobre la evaluación del impacto”.

Además, es aconsejable que los procedimientos de gestión que se aplican a la elaboración y selección de los proyectos se revisen para impulsar con ellos la consecución del desarrollo sostenible. En consonancia con la estrategia de Gotemburgo, algunas de las actuales medidas de desarrollo rural están orientadas ya directamente al fomento del desarrollo sostenible, como, por ejemplo, las ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias que se destinan a preservar y mejorar el entorno natural o las medidas que apoyan la protección del medio ambiente en conexión con la agricultura, los bosques y la conservación del paisaje en el marco del artículo 33 del Reglamento (CE) nº 1257/1999, de 17 de mayo de 1999⁸.

Prevención de riesgos

En respuesta a las catástrofes naturales que afectaron, particularmente en el año 2002, a varias regiones de los Estados miembros y de los países candidatos, la Comisión propuso al Consejo la adopción de un Reglamento por el que se creara un Fondo de Solidaridad de la Unión Europea.

La finalidad de ese Fondo es prestar ayuda a las regiones siniestradas para que las infraestructuras y equipos dañados vuelvan a ponerse inmediatamente en funcionamiento. El Fondo tiene, pues, una vocación “curativa”: su función es reparar los daños resultantes de las grandes catástrofes, especialmente naturales.

Por otra parte, los desastres ecológicos causados, entre otros sucesos, por el hundimiento de los petroleros *Erika* y *Prestige* han llevado a la Comunidad a reforzar su dispositivo reglamentario para luchar contra los pabellones de conveniencia y proteger a Europa del riesgo de las mareas negras. Ejemplos de ello son la rápida puesta en funcionamiento de una Agencia europea para la seguridad marítima o la creación de un Fondo complementario para la indemnización de los daños ocasionados por las mareas negras (COPE), iniciativa esta que está siendo examinada en estos momentos por el Consejo. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el enorme impacto de las recientes catástrofes en el tejido económico de las regiones afectadas sobrepasa la capacidad de los mecanismos de indemnización existentes. En el marco de la prevención, la necesaria mejora de la vigilancia del tráfico marítimo exigirá que los Estados miembros refuercen y coordinen los medios empleados (por ejemplo, con la designación de puertos de refugio). Los instrumentos financieros estructurales deberían hacer una contribución a esta nueva prioridad política.

Aunque no todas revistan la misma gravedad, esas catástrofes se producen cada vez con mayor frecuencia, y es por ello por lo que la Comisión considera necesario adoptar medidas para evitar que, por causa de aquéllas, queden reducidos a la nada los esfuerzos que, a veces con el apoyo de los Fondos Estructurales, realizan las regiones, municipios o ciudades para redinamizar su economía o rehabilitar su territorio. El desarrollo regional no puede avanzar si no se previenen al mismo tiempo los riesgos naturales, tecnológicos o medioambientales. La Comisión propondrá próximamente una estrategia europea para la **prevención de riesgos**, y anima desde ahora mismo a los Estados miembros a que adopten medidas en este campo. La revisión intermedia puede ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de centrarse más en la solución de esta problemática.

⁸ DO L 160 de 26.6.1999, p. 80.

Las medidas que se adopten tendrían que afectar particularmente a los bienes económicos colectivos, dado que el fortalecimiento del tejido económico de un territorio sólo puede tener éxito si se produce en un entorno sano y preservado por sus habitantes. Los Fondos Estructurales podrían movilizarse así para cofinanciar medidas de prevención de riesgos naturales, como, por ejemplo, la realización de estudios geológicos o de estabilización o la aplicación en el marco del desarrollo rural de medidas de lucha contra los incendios forestales o de protección de las tierras agrícolas contra las inundaciones. Es conveniente, por lo demás, señalar que los programas de prevención de los riesgos naturales (PPR) constituyen el marco privilegiado para la ejecución de cualquier medida preventiva.

Medio ambiente

Una de las prioridades más importantes del Sexto Programa de Acción en materia de Medio Ambiente es la constitución y protección de la red **Natura 2000**. Los Fondos Estructurales podrían cofinanciar inversiones y otras intervenciones destinadas a la protección de los lugares integrados en esa red.

La **Directiva marco del agua (DMA)**⁹, por su parte, establece para la protección del agua un nuevo modelo basado en la gestión integrada de las cuencas fluviales. En su marco, las medidas orientadas específicamente al tratamiento de las aguas residuales y al suministro de agua potable, si bien seguirán siendo prioritarias, habrán de considerarse al mismo tiempo como parte de una estrategia global que garantice en la totalidad de cada cuenca fluvial la calidad de su estado ecológico y químico. En este sentido, deberán también poder optar a la ayuda de los Fondos Estructurales los programas integrados para la gestión de las cuencas fluviales, incluidos los planes de gestión previstos en la DMA.

1.3. Investigación y desarrollo

La ejecución de los objetivos fijados en Lisboa exigía que en los programas de los Fondos Estructurales se adoptase un **enfoque más estratégico** para el fomento de la innovación y de la investigación y desarrollo a nivel regional. A comienzos del año 2003, 122 regiones, de un total de 156, tenían establecido ya un programa enmarcado en el capítulo de las “acciones innovadoras”. Estas acciones se basan en una estrategia que ha sido desarrollada por la cooperación regional con el fin de impulsar la competitividad y de favorecer el contenido pluridimensional de los programas de los Fondos Estructurales en los campos de la I+D, de la sociedad de la información y del desarrollo sostenible. La revisión intermedia brindará la ocasión de ampliar este tipo de medidas a todas las demás regiones.

Además, cada región deberá garantizar que su revisión intermedia recoja la experiencia adquirida con las medidas innovadoras ya aplicadas, así como examinar la forma de incorporar las **buenas prácticas** al ejercicio de integración pluridimensional (*mainstream*). A este respecto, se han creado tres redes específicas (una por cada uno de los campos prioritarios fijados en las orientaciones de las

⁹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO L 327 de 22.12.2000, p. 1).

acciones innovadoras¹⁰) con objeto de sistematizar más el intercambio de experiencias entre las regiones. Esta forma de cooperación podría extenderse a las regiones de los futuros Estados miembros.

Otro campo de interés en el marco de la revisión intermedia es el proyecto de desarrollo del Espacio Europeo de la Investigación (EEI)¹¹. En octubre del 2001, la Comisión adoptó una Comunicación¹² cuya idea motriz es el establecimiento de una política de investigación e innovación que pueda ajustarse a la diversidad de las situaciones regionales y locales. El concepto de un Espacio Europeo de la Investigación implica la exigencia de que se realice un esfuerzo efectivo en los diferentes niveles administrativos y organizativos: europeo, nacional, regional e incluso local. De esta forma, se podrá garantizar que las distintas medidas no sólo sean coherentes entre sí sino que además se adapten mejor al potencial propio de cada región. Si se revisa el papel de cada uno de los agentes en presencia (tanto públicos como privados) y si se establecen sinergias y se aprovechan las complementariedades entre los instrumentos europeos, nacionales y regionales, se podrá alcanzar una cooperación reforzada entre todos los interesados.

Asimismo, es preciso buscar sinergias entre el Sexto Programa Marco Comunitario de IDT (2002-2006) y los Fondos Estructurales.

Revisando los avances realizados en la consecución de los objetivos de Lisboa, el Consejo Europeo de Barcelona, celebrado el año 2002, acordó que las inversiones de la UE en investigación y desarrollo tecnológico (IDT) debían aumentarse para pasar del 1,9% del PIB del año 2000 a cerca de un 3% en el 2010. Asimismo, se pidió un aumento en el nivel de participación de las empresas, cuya contribución a las inversiones de IDT, situada hoy justo por encima del 50%, debería alcanzar ya ese año un importe equivalente a dos tercios del total. Las regiones tendrán que desempeñar un papel crucial en el logro de ese objetivo¹³. El 30 de abril del presente año la Comisión adoptó un plan de acción¹⁴ con medidas a nivel comunitario y recomendaciones a los Estados miembros.

1.4. Sociedad de la información

El Consejo Europeo de Sevilla (22 de junio de 2002) acordó en conexión con el proceso de Lisboa el llamado Plan de Acción e-Europa 2005. El objetivo prioritario es conseguir que en todo el territorio de la UE se tenga acceso a la redes de banda ancha y a los servicios de Internet. El Plan prevé que el grueso de la inversión en redes de banda ancha provenga del sector privado y que la contribución de los Fondos Estructurales al logro de ese objetivo se centre en las regiones desfavorecidas, con especial atención a las zonas rurales y periféricas.

¹⁰ COM(2001) 60 final de 30 de enero de 2001 sobre "Las regiones en la nueva economía - Orientaciones para las acciones innovadoras del FEDER del período 2000-2006".

¹¹ COM(2000) 6 final de 18 de enero de 2000: "Hacia un espacio europeo de investigación".

¹² COM(2001) 549 final de 3 de octubre de 2001 sobre "La dimensión regional del Espacio Europeo de la Investigación".

¹³ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

¹⁴ COM(2003) 226 final de 30 de abril de 2003: "Invertir en investigación: un plan de acción para Europa".

La revisión intermedia ofrecerá a los Estados miembros la posibilidad de prestar mayor apoyo al desarrollo del sector de las comunicaciones electrónicas (en especial la infraestructura de banda ancha fija e inalámbrica) con el fin de eliminar la creciente división digital entre las regiones europeas.

A este respecto, la adaptación de los programas actuales debería tratar de situar el desarrollo infraestructural en el contexto de una estrategia regional de la sociedad de la información que, teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias locales, equilibrara las medidas aplicadas del lado de la demanda (contenido y servicios) y de la oferta (infraestructura). En ese contexto, será preciso que las inversiones de los Fondos Estructurales respeten las normas de competencia y el nuevo marco en materia de comunicaciones electrónicas, garantizando al mismo tiempo la neutralidad tecnológica.

Los Estados miembros deben ser invitados a adoptar desde ahora unos sistemas regionales de indicadores y de referencias comparativas (particularmente con relación a la demanda de TIC) que reflejen los planes de desarrollo regional y utilicen, en la medida de lo posible, los indicadores del Plan e-Europa 2005. Los criterios y las reglas para la acción de los Fondos Estructurales en apoyo del sector de las comunicaciones electrónicas ha sido fijados con mayor detalle en el documento de trabajo que han elaborado los Servicios de la Comisión. “Orientaciones relativas a los criterios y las reglas para la acción de los Fondos Estructurales en apoyo de las comunicaciones electrónicas” (SEC(2003) 895 del 28 de julio del 2003).

1.5. Política empresarial

En sus Informes 2001 y 2002 sobre la Competitividad¹⁵, la Comisión destacaba ciertas deficiencias en el sector empresarial de Europa (entre otras, la **insuficiente actividad innovadora** y la **escasa difusión de las tecnologías de información y comunicación**) que son responsables fundamentales del bajo crecimiento de su productividad y que, como tales, pueden dificultar el objetivo fijado en el Consejo Europeo de Lisboa. El Informe del año 2003 abordará la dimensión regional de esas deficiencias y aportará información complementaria sobre los problemas que siguen pendientes de resolución a ese nivel.

La política empresarial ha sido impulsada por el respaldo dado a la Carta Europea de las Pequeñas Empresas en el Consejo Europeo de Feira de 20 de junio de 2000. La Carta insta a las autoridades públicas a tomar medidas que apoyen y estimulen a las pequeñas empresas en diez campos fundamentales (por ejemplo, reforzar la educación y la formación orientadas al espíritu de empresa, abaratar y agilizar la constitución y puesta en marcha de las pequeñas empresas, mejorar la reglamentación aplicable a éstas o fortalecer su capacidad tecnológica y el nivel de representación de sus intereses). Dado que, con la adopción de la Carta, los Estados miembros y la Comisión se han comprometido a situar en el centro de sus políticas las preocupaciones de las pequeñas y micro empresas, es preciso que el uso de los Fondos Estructurales responda mejor a las necesidades de éstas. Dos factores clave a tal efecto son un mayor entendimiento y análisis de esas necesidades y una mayor difusión de las buenas prácticas. Otro elemento fundamental es el fomento del

¹⁵ SEC(2001) 1705 de 29.10.2001 y SEC(2002) 528 de 21.5.2002.

espíritu de empresa. Basándose en los últimos análisis de los avances conseguidos en Europa (incluido el Informe sobre la aplicación de la Carta)¹⁶, el Libro Verde sobre el Espíritu Empresarial en Europa¹⁷ ha abierto un amplio debate sobre la forma de impulsar la actividad empresarial y de suprimir las barreras que dificultan la creación de empresas y su crecimiento. Este debate deberá desembocar en un plan de acción que establezca las medidas que hayan de aplicarse en los distintos niveles.

Otro importante pilar de la política empresarial es el establecido por la Comunicación sobre la Política Industrial¹⁸, que presentaba la innovación y el espíritu de empresa como impulsores básicos de la competitividad europea. La Comunicación destacaba, además, la importancia de la dimensión sectorial de la política industrial y el impacto que tienen en la industria otras políticas, incluida la de cohesión. Como primera medida de seguimiento de ese pilar, la reciente Comunicación sobre la Innovación¹⁹ ha propuesto un enfoque sistemático para desarrollar estrategias que mejoren el rendimiento innovador de Europa y ha señalado la necesidad de fomentar la adopción de objetivos y prioridades partiendo del Cuadro europeo de indicadores de la innovación (*European Innovation Scoreboard*).

Los Fondos Estructurales podrían contribuir al fortalecimiento de la innovación, de las PYME y de la competitividad industrial y regional de distintas formas:

- promoviendo y facilitando la constitución de grupos regionales o locales (*clusters*) y de redes de producción innovadoras, para lo cual podrían fomentarse las inversiones orientadas específicamente a esos grupos en campos tales como la creación de infraestructuras (físicas, del saber), el desarrollo de la educación y la formación profesional, el establecimiento de redes o el apoyo financiero a los proyectos de empresa;
- creando plataformas tecnológicas que garantizaran la necesaria sinergia entre los poderes públicos, los usuarios, las autoridades reglamentarias, la industria, los consumidores y los polos de excelencia, es decir, aquellos centros donde la investigación fundamental y la transferencia tecnológica presentan una estrecha vinculación;
- fomentando instrumentos de financiación eficaces para las empresas y poniendo en marcha servicios de apoyo a éstas y, más concretamente, a las pequeñas empresas.

Por último, es oportuno reseñar aquí la reciente adopción por la Comisión de una recomendación que modifica la Recomendación 96/280/CE sobre la **definición de las pequeñas y medianas empresas**²⁰.

¹⁶ COM(2001) 122 final de 7.3.2001, COM(2002) 68 final de 6.2.2002, COM(2003) 21 final de 21.1.2003.

¹⁷ COM(2003) 27 final de 21 de enero de 2003.

¹⁸ COM(2002) 714 final de 11 de diciembre de 2002 sobre “La política industrial en la Europa ampliada”.

¹⁹ COM(2003) 112 final de 11 de marzo de 2003 sobre la “Política de la innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa”.

²⁰ Recomendación 2003/361/CE de 6 de mayo de 2003 (DO L 124 de 20.5.2003, p. 36).

2. POLÍTICAS CUYO MARCO REGLAMENTARIO SE HA MODIFICADO DESDE LA ADOPCIÓN DE LAS ORIENTACIONES INDICATIVAS EN 1999

De las diversas modificaciones del marco reglamentario que pueden afectar a la aplicación de los programas, destacan particularmente las siguientes:

2.1. Agricultura y política de desarrollo rural

Los cambios producidos a nivel comunitario desde la adopción de las orientaciones indicativas de la Comisión han reforzado el importante papel que debe desempeñar la política de desarrollo rural en el fomento de la modernización y diversificación del sector agrario y en el desarrollo de la economía rural en general, acompañando al actual proceso de reforma de la PAC y garantizando la protección y revitalización del heterogéneo campo europeo.

La Estrategia de Desarrollo Sostenible adoptada en el Consejo Europeo de Gotemburgo hace especial referencia a la PAC y a su evolución, que han de contribuir al logro de ese desarrollo haciendo mayor hincapié en la promoción de unos productos saludables de alta calidad, de unos métodos de producción ambientalmente sostenibles, incluidos los ecológicos, de unas materias primas renovables y de una biodiversidad protegida. La consecución de estos objetivos exige un mayor énfasis en el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural).

En julio del 2002, la Comisión adoptó una Comunicación sobre la “Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común”²¹, a la que siguió, en enero del 2003, la publicación de un paquete de propuestas legislativas en la materia²². Las propuestas de reforma de la PAC reflejaban, en lo que atañe a esta política, los objetivos de la estrategia de desarrollo sostenible de Gotemburgo. Asimismo, tenían en cuenta las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de octubre del 2002, que fijaban hasta el año 2013 el marco financiero aplicable al primer pilar de la PAC. Ese Consejo recordó también la importancia de las regiones desfavorecidas y la naturaleza plurifuncional de la agricultura, confirmando el decisivo papel que ha de desempeñar la política de desarrollo rural en el marco del segundo pilar de la PAC.

Las propuestas de la Comisión para la reforma de la PAC se han discutido en el seno de las Instituciones y de la sociedad civil en general. El Consejo de Agricultura llegó a un acuerdo político en junio de 2003. En materia de desarrollo rural, aparte de la introducción de nuevas medidas, este acuerdo comporta modificaciones para reforzar medidas existentes, así como la modulación de las ayudas del primer pilar ya en 2005, lo que permitirá liberar recursos adicionales en beneficio de segundo pilar a partir de 2006. Este acuerdo necesitará de una ligera adaptación de las perspectivas financieras 2000-2006.

El acuerdo político sobre la reforma de la PAC establece para la PAC una perspectiva política clara a largo plazo, y se centra en los aspectos siguientes:

- el reforzamiento de la **competitividad** de la agricultura de la UE (profundizando las reformas de algunos regímenes de mercado dentro del primer pilar de la PAC);

²¹ COM(2002) 394 final de 10 de julio de 2002.

²² COM(2003) 23 final de 21 de enero de 2003 sobre la “Reforma de la PAC – Una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible”.

- el fomento de una **agricultura sostenible y más orientada al mercado** (desvinculando de la producción los pagos directos efectuados a los agricultores en el marco del primer pilar y sustituyéndolos por un pago único por explotación, ligado al cumplimiento por los agricultores de unas obligaciones estrictas de gestión que forman parte de un nuevo conjunto de requisitos destinados a evitar el abandono de las tierras);
- el impulso del **desarrollo rural** (introduciendo en el actual período de programación nuevas medidas que incentiven a los agricultores a participar en programas de calidad alimentaria, a respetar normas comunitarias en materia de seguridad alimentaria, bienestar de los animales, medio ambiente y condiciones de trabajo y a promover el bienestar animal más allá de las normas de la UE, así como reforzando ciertas medidas ya existentes

En su defensa de la reforma de la PAC, la Comisión ha confirmado una vez más la tendencia a reforzar a largo plazo la financiación y el alcance del segundo pilar de esa política.

Se invita así a los Estados miembros y a las regiones a que, con motivo de la revisión intermedia de su programación de los Fondos Estructurales, examinen si su plan actual de desarrollo rural y sus diversas medidas responden bien a la necesidad de ayudar a los agricultores y demás agentes rurales a adaptarse a las nuevas orientaciones políticas fijadas para la agricultura. En este contexto, deberán prestar atención a los sectores cuya reglamentación está siendo modificada, teniendo presente la posible necesidad de reforzar la política de desarrollo rural en las zonas que sean particularmente dependientes de la agricultura o de reorientar el alcance o el contenido de las medidas aplicadas en otras zonas.

Cabe señalar, por último, que la Comisión ha preparado para las ayudas estatales en el sector agrario un proyecto de “Reglamento de exención por categorías” que permitirá a los Estados miembros conceder ayudas públicas agrícolas sin tener que solicitar para ello el visto bueno de la Comisión. Tras la celebración de consultas con los Estados miembros y los interesados, la Comisión tiene el propósito de aplicar ese Reglamento a partir de enero del 2004.

2.2. Pesca

La **reforma** de la política pesquera común (PPC) fue acometida por el Consejo el 20 de diciembre de 2002. En su marco, se han adoptado tres nuevos Reglamentos en las materias siguientes:

- la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros²³;
- las medidas de urgencia comunitarias para el desguace de buques de pesca²⁴;
- las medidas estructurales de la Comunidad en el sector pesquero²⁵.

²³ Reglamento (CE) n° 2371/2002, de 20 de diciembre de 2002.

²⁴ Reglamento (CE) n° 2370/2002, de 20 de diciembre de 2002.

²⁵ Reglamento (CE) n° 2369/2002, de 20 de diciembre de 2002, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2792/1999.

Estos nuevos Reglamentos entraron en vigor el 1 de enero de 2003. De ellos, el relativo a la conservación y explotación sostenible de los recursos pesqueros ha venido a sustituir a las disposiciones básicas que regulaban la PPC desde 1993. Las modificaciones introducidas pueden resumirse así:

- El objetivo de la nueva gestión es una explotación sostenible de los recursos pesqueros que se base en el principio de precaución y en dictámenes científicos debidamente fundamentados. Se adopta así para la gestión de la pesca un **enfoque a más largo plazo** que supone el establecimiento de unos planes plurianuales de reconstitución para las poblaciones que se sitúan por debajo de los límites biológicos de seguridad y de unos planes de gestión plurianual para otras poblaciones.
- Se introduce para la limitación de la capacidad de pesca de la flota comunitaria un **sistema más sencillo** que sustituye a los antiguos programas de orientación plurianuales (POP). El nuevo sistema refuerza la responsabilidad de los Estados miembros en la consecución de un mayor equilibrio entre la capacidad de pesca y los recursos disponibles.
- El sistema se completa con una serie de disposiciones que permiten adoptar medidas de urgencia para la protección de los recursos pesqueros o de los ecosistemas marinos, particularmente la concesión de ayudas para la suspensión temporal de las actividades pesqueras.

El nuevo Reglamento por el que se crea un Fondo de urgencia (el llamado “Fondo de desguace”) para fomentar el desmantelamiento de buques viene a reforzar el dispositivo reglamentario arriba indicado. Este Fondo financiará un aumento de un 20% de las primas por desguace para los buques cuya actividad pesquera se haya reducido más de un 25% en el marco de un plan de reconstitución de poblaciones. La Comisión evaluará las necesidades financieras de esta nueva medida comunitaria una vez que se hayan recibido las solicitudes formuladas por los Estados miembros. No obstante, para el período 2004-2006, el artículo 7 del mismo Reglamento prevé ya la dotación de nuevos recursos financieros en el marco de la reprogramación de los Fondos Estructurales que se efectúe con motivo de la revisión intermedia.

En lo que atañe a las nuevas medidas estructurales de la Comunidad en el sector pesquero, cabe destacar lo siguiente:

- Las ayudas a la renovación y a la exportación de buques pesqueros (incluido el caso en que la exportación tenga lugar en el marco de la constitución de sociedades mixtas de pesca) únicamente se concederán los años 2003 y 2004 y se limitarán exclusivamente a los Estados miembros que hayan cumplido ya los objetivos globales en materia de capacidad fijados para ellos en los POP IV. Además, estas ayudas estarán sujetas a diversas condiciones, particularmente con relación al tamaño de los buques.
- También la ayuda a la modernización de buques de pesca quedará supeditada a varios requisitos de subvencionabilidad y, entre ellos, a la exigencia de que el objetivo que se persiga con ella sea mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo a bordo, la selectividad de las operaciones pesqueras o la calidad de los productos.

- La ayuda al cese temporal de las actividades pesqueras impuesto por sucesos imprevisibles se mantiene sujeta a unos límites muy estrictos, especialmente con relación al importe total de los fondos que pueden consagrarse. Esos límites, sin embargo, pueden levantarse si la medida va acompañada de un plan de desguace.
- Las medidas socioeconómicas destinadas a la reconversión de los pescadores se amplían con el fin de hacer posible la diversificación de sus actividades y de permitirles al mismo tiempo la prosecución de la pesca a tiempo parcial.

El plan de acción adoptado por la Comisión para **contrarrestar las consecuencias sociales, económicas y regionales de la reestructuración de la industria pesquera de la UE**²⁶ pone de manifiesto que, como resultado de ese proceso y de las crecientes necesidades derivadas de los programas de desguace y de las medidas de acompañamiento socioeconómicas, los Estados miembros y las regiones cuyas flotas se vean más afectadas por la adopción de planes de reconstitución o de gestión plurianual de poblaciones deberán aprovechar la revisión intermedia para proceder a una reprogramación de las medidas cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

2.3. Energía

La Directiva 2001/77/CE, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de **fuentes de energía renovables** en el mercado interior de la electricidad, fue adoptada el 27 de octubre de 2001²⁷. Esta Directiva establece como objetivo medio indicativo para el año 2010 que el 22% del consumo bruto de electricidad provenga de fuentes de energía renovables.

Por otra parte, el 16 de diciembre de 2002, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva 2002/91/CE relativa a la **eficiencia energética de los edificios**²⁸. Esta Directiva fija también como objetivo para el año 2010 una reducción de hasta un 20% en la demanda de energía (para calefacción, refrigeración e iluminación) de los edificios privados y comerciales a través de la eficiencia energética y de la integración de la energía renovable. La Directiva se aplica tanto a los nuevos edificios como a los ya existentes, los cuales requieren una considerable financiación suplementaria debido principalmente a la necesidad de renovar las viejas zonas urbanas.

En fin, cabe señalar también que el Parlamento Europeo y el Consejo han alcanzado un acuerdo informal sobre una propuesta de la Comisión referente al fomento de los biocombustibles en el transporte. La Directiva 2003/30/CE, adoptada el 8 de mayo del 2003, establece como objetivo indicativo para el año 2010 que los biocombustibles representen un 5,75% en el volumen global de los combustibles vendidos en los Estados miembros para el transporte por carretera.

Los Fondos Estructurales podrían mobilizarse para contribuir a la consecución de estos diversos objetivos.

²⁶ COM(2002) 600 final de 6 de noviembre de 2002.

²⁷ DO L 283 de 27.10.2001, p. 33.

²⁸ DO L 1 de 4.1.2003, p. 65.

2.4. Competencia

En esta materia, hay cinco puntos que destacan particularmente en el contexto de la revisión intermedia:

- Modificación de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional²⁹

La modificación ha consistido en flexibilizar esas Directrices para las regiones ultraperiféricas (RUP). En este sentido, se podrán conceder ayudas al funcionamiento (no decrecientes ni limitadas temporalmente) no sólo en las RUP que puedan acogerse a la excepción prevista en la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado CE, sino también en aquellas otras RUP a las que pueda aplicarse la excepción contemplada en la letra c) de esa misma disposición, en la medida en que tales ayudas contribuyan a compensar los costes adicionales que imponen al ejercicio de la actividad económica los factores indicados en el apartado 2 del artículo 299 del Tratado, factores estos cuya permanencia y combinación afectan gravemente al desarrollo de esas regiones (lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos, dependencia económica respecto de un pequeño número de productos). Dichas ayudas, sin embargo, deberán justificarse en función de su naturaleza y de su contribución al desarrollo regional, y su nivel tendrá que ser proporcional a los costes adicionales que pretendan compensar.

- Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente³⁰

Sustituyendo al marco reglamentario de 1994 ya expirado, las nuevas Directrices tienen en cuenta la evolución de las medidas que, en respuesta al Protocolo de Kioto, se han emprendido en el ámbito del medio ambiente tanto a iniciativa de los Estados miembros y de la Comunidad como a nivel mundial. Comparadas con las anteriores, las Directrices actuales hacen especial hincapié en las ayudas destinadas al campo de la energía (ahorro energético, producción combinada de electricidad y calor, energías renovables) y efectúan una discriminación positiva en favor de las regiones asistidas, concediendo una bonificación a las empresas en ellas localizadas.

- Ayudas estatales y capital riesgo³¹

Las normas existentes en materia de ayudas estatales no estaban adaptadas a los tipos de medidas que aplican las autoridades de los Estados miembros para impulsar el crecimiento de la actividad en el ámbito del capital riesgo. Es por este motivo por el que la Comunicación titulada “Ayudas estatales y capital riesgo” ha descrito el modo en que, en aplicación de las normas sobre ayudas estatales, deben apreciarse las medidas destinadas a promover esa forma de capital. Para fomentar el capital riesgo, los poderes públicos pueden adoptar numerosas medidas que no sean ayudas estatales. Ahora bien, cuando se produce una intervención pública que sí constituye una ayuda estatal, la Comisión debe velar por que ésta sirva para paliar una deficiencia probada del mercado. Esta condición se considera cumplida en el caso de las transacciones de importe reducido (máximo de 500.000 o 750.000 euros y de 1.000.000 de euros en las regiones que pueden recibir ayudas regionales en aplicación, respectivamente, de las letras c) y a) del apartado 3 del artículo 87 del

²⁹ DO C 258 de 9.9.2000, p. 5.

³⁰ DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

³¹ DO C 235 de 21.8.2001, p. 3.

Tratado CE). En los demás casos, si la condición (deficiencia del mercado) se cumple efectivamente, la Comisión debe proceder a evaluar la medida en función de ciertos criterios, particularmente el tamaño de las empresas beneficiarias (dando prioridad a las pequeñas empresas en proceso de creación o en la fase subsiguiente a ésta), la existencia de salvaguardias que permitan reducir la distorsión de la competencia entre los inversores o el buen nivel de rentabilidad que representen las decisiones de inversión (lo que quedaría probado por el hecho de que la medida previera, en una proporción significativa, la contribución de capitales aportados por inversores privados).

- Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión³²

En un esfuerzo de simplificación, las nuevas Directrices se caracterizan, de un lado, por la refundición de las normas sectoriales que estaban antes dispersas (relativas al automóvil, a las fibras sintéticas y a la siderurgia) y, de otro lado, por la importantísima reducción de la que ha sido objeto el número de proyectos que deben notificarse, gracias al establecimiento de un sistema automático de determinación de la intensidad de las ayudas.

El nuevo sistema disminuye, además, los niveles de ayuda con arreglo a una escala basada en el importe de las inversiones. En el marco de las nuevas Directrices, el nivel de ayuda real del que puede beneficiarse un gran proyecto se determina automáticamente aplicando una escala de reducción que funciona como un tipo de imposición progresivo: las intensidades de ayuda máximas preestablecidas se reducen progresivamente para cada tramo de inversión superior. No obstante, los Estados miembros están obligados a notificar individualmente cada uno de los casos en que la ayuda prevista sea superior al importe máximo al que pueda aspirar un proyecto de inversión de 100 millones de euros. Tales proyectos no pueden recibir ninguna ayuda en caso de que la empresa beneficiaria vaya a aumentar su capacidad de producción por encima del 5% de la dimensión del mercado o a representar una cuota de mercado de más del 25%. Reconociendo, sin embargo, que los grandes proyectos de inversión pueden contribuir de manera efectiva al desarrollo regional, las nuevas Directrices prevén la concesión de una prima de cohesión para los grandes proyectos cofinanciados por los Fondos Estructurales comunitarios. En el caso de estos proyectos, se aplica un coeficiente de 1,15 a la intensidad de ayuda admisible, calculada de acuerdo con la escala antes mencionada. El nuevo sistema toma así en consideración el valor añadido que suponen esos grandes proyectos para la cohesión económica y social de la Comunidad. Este enfoque, además, permite conciliar dos necesidades cruciales: la de reducir las ayudas estatales que implican graves distorsiones de la competencia y la de favorecer la consecución de los objetivos de cohesión fijados por el Tratado.

- Reglamento (CE) n° 2204/2002 de la Comisión, de 12 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas estatales para el empleo³³

³² DO C 70 de 19.3.2002, p. 8.

³³ DO L 337 de 13.12.2002, p. 3.

Este Reglamento establece un sistema de excepciones (por categorías y hasta ciertos límites máximos) para las ayudas a la creación de empleo y para las que fomentan la contratación de personas desfavorecidas y discapacitadas, lo que significa que los Estados miembros no necesitan ya notificar a la Comisión esas ayudas para obtener su autorización. El Reglamento, además, fija los criterios para la evaluación de otras ayudas que sí deben seguir notificándose a la Comisión (por ejemplo, las que tienden a preservar empleos existentes o a fomentar la conversión de contratos de trabajo temporal o de duración determinada en contratos de duración indefinida).

En virtud del nuevo Reglamento, los Estados miembros pueden conceder una ayuda suplementaria para la contratación de parados de larga duración y de otros trabajadores desfavorecidos (hasta un nivel equivalente al 50% de las cargas salariales y de las cotizaciones obligatorias de la seguridad social correspondientes a un año, o hasta el 60% de esos costes en los casos de contratación de trabajadores afectados por algún tipo de discapacidad). Además, la intensidad de las ayudas a la creación neta de empleos se beneficia de un aumento cuando los puestos de trabajo en cuestión se localizan en una región asistida.

2.5. Investigación y desarrollo

Es preciso aprovechar las posibilidades que ofrece el Sexto Programa Marco. A este respecto, en el contexto de la revisión intermedia y con relación a las actividades de I+D admitidas en alguno de los nuevos instrumentos de ese Programa (en particular, los aplicables a las redes de excelencia y a los proyectos integrados en el marco de las siete prioridades), deben buscarse sinergias en forma de **financiación complementaria** o de cofinanciación directa para los investigadores de las regiones del objetivo nº 1. Más concretamente, las organizaciones de esas regiones cuyas propuestas se juzguen válidas tras su evaluación pueden recibir una prima de los Fondos Estructurales siempre que se respeten las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo y la normativa en materia de ayudas estatales³⁴.

Asimismo, deben buscarse nuevas sinergias con las medidas del Programa Marco destinadas a la estructuración del Espacio Europeo de la Investigación (EEI), particularmente las que atañan a las infraestructuras de I+D, a las actividades de innovación, a las acciones relacionadas con las PYME (investigación cooperativa y colectiva), a los mecanismos de previsión regional y a las actuaciones centradas en la movilidad de los investigadores. Además, las autoridades regionales deben explorar el potencial de la EEI-NET³⁵, que está diseñada específicamente para impulsar la coordinación y la apertura recíproca de las políticas de investigación a nivel regional, nacional y europeo.

³⁴ Véase el Anexo III de la Decisión 1513/2002/CE, de 27 de junio de 2002, relativa al sexto programa marco (DO L 232 de 29.8.2002, p. 1).

³⁵ Véase <http://europa.eu.int/comm/research/fp6/era-net.html>

3. POLÍTICAS COMUNITARIAS EN PROCESO DE REFORMA

Las modificaciones que se están operando hoy en algunos sectores tendrán implicaciones en los programas de los Fondos Estructurales. Tales modificaciones son las siguientes:

3.1. Redes transeuropeas de energía

El 20 de diciembre de 2001, la Comisión propuso un plan de acción para suprimir en la Unión los problemas de congestión y estrangulamiento que presenta el suministro de **gas y electricidad**. Dicho plan garantizará un mejor funcionamiento del mercado interior, al tiempo que permitirá alcanzar un alto nivel de seguridad de abastecimiento a los consumidores y reducir las diferencias que registran en este campo las distintas regiones.

Dentro del plan de acción, la prioridad principal es la construcción y/o el reforzamiento de los enlaces transfronterizos entre las redes nacionales. Tanto las autoridades nacionales como los instrumentos financieros comunitarios (incluidos los Fondos Estructurales) deben privilegiar las inversiones en los 12 proyectos prioritarios enmarcados en las redes transeuropeas de energía. La Comisión, además, ha propuesto que el tipo máximo de subvención se eleve hasta el 20% de los costes subvencionables en el marco de los regímenes de ayudas estatales (lo que puede entrañar algunos cambios en las intervenciones localizadas en las regiones donde se realicen esos proyectos prioritarios).

Por otra parte, en marzo del 2001, la Comisión propuso una nueva serie de medidas para garantizar en el 2007 la apertura en la Unión de los mercados del gas y la electricidad. A tal efecto, la Comisión ha modificado las Directivas que regulan el mercado interior de esos productos y ha propuesto el calendario de ejecución siguiente:

2003: libertad para todos los clientes no particulares de elegir a su suministrador de electricidad;

2004: libertad para todos los clientes no particulares de elegir a su suministrador de gas;

2007: libertad para todos los consumidores, sin excepción alguna, de elegir a sus suministradores de gas y electricidad.

En el contexto de la apertura progresiva de los mercados, la revisión intermedia podría permitir reorientar algunas de las ayudas de los Fondos Estructurales a los proyectos prioritarios enmarcados en las redes transeuropeas de energía (teniendo presente la elevación del tipo máximo aplicable en materia de ayudas estatales).

3.2. Política de transportes

En su Libro Blanco “La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad”, adoptado en septiembre del 2001, la Comisión propuso un conjunto de medidas para reequilibrar los modos de transporte, eliminar los problemas de estrangulamiento y mejorar la calidad de los transportes para el usuario.

En este contexto, la Comisión ha acometido una **revisión de las orientaciones de la red transeuropea de transportes**, que deberá concluir con la presentación de una propuesta basada en los trabajos -publicados el 30 de junio de 2003³⁶- de un Grupo de Alto Nivel compuesto por representantes de los Estados miembros y de los países candidatos y presidido por el Sr. Van Miert. La Comisión realizará ahora una detallada evaluación de impacto del programa recomendado y, el próximo otoño, propondrá una versión revisada de la decisión relativa a esas orientaciones.

Esa revisión permitirá privilegiar los proyectos que ofrezcan un mayor valor añadido europeo y que puedan coadyuvar a la expansión del transporte intermodal en los grandes ejes. En este sentido, merecerán una atención muy especial aquellas infraestructuras que posibiliten la transferencia efectiva del tráfico de mercancías de las carreteras al ferrocarril y al transporte marítimo y fluvial, así como el desarrollo para el transporte de viajeros de la red transeuropea de trenes de alta velocidad y de sus conexiones con los aeropuertos.

Los Fondos Estructurales deberán apoyar esta evolución de las prioridades de la política de transportes³⁷, así como la mejora de las **redes secundarias y de sus conexiones** con los grandes ejes de la red transeuropea identificados por las futuras orientaciones.

La Comisión, además, ha iniciado un ejercicio de reflexión sobre la financiación de la red transeuropea. Se trata, por una parte, de aumentar la eficacia y la **coordinación de las diferentes fuentes de financiación comunitarias** y, por otra, de estudiar la viabilidad de nuevos instrumentos jurídicos y financieros que permitan, entre otros objetivos, el establecimiento de **marcos de cooperación entre los sectores público y privado**. La Comisión presentará próximamente una comunicación sobre estos temas.

Asimismo, con el fin de que los usuarios y sus preocupaciones ocupen el lugar que les corresponde en la política de transportes y en el marco del transporte sostenible, la Comisión ha propuesto una Directiva que tiende a mejorar en las carreteras la **seguridad de los túneles** de gran longitud. En su marco, se fomentarán también otras medidas que persigan el reforzamiento de la seguridad viaria (introducción de nuevas tecnologías, adopción de nuevas reglamentaciones). Los objetivos de calidad en este ámbito exigen, además, que los problemas y molestias causados por los **transportes urbanos** se reduzcan con el fomento del transporte colectivo y de nuevas formas de movilidad. Se trata de desarrollar unos transportes públicos de calidad y de aplicar en ellos las mejores prácticas. En fin, no deberán faltar tampoco las medidas complementarias que, en consonancia con la estrategia de la Comisión, fomenten el uso de energías alternativas y de combustibles de sustitución.

La Comisión tiene el propósito de promover las actuaciones siguientes:

- el apoyo a las ciudades y regiones pioneras que estén dispuestas a aplicar enfoques integrados y paquetes de medidas innovadoras;

³⁶ Véase http://europa.eu.int/comm/ten/transport/revision/hlg_en.htm

³⁷ SEC(2003) 813/2 of 8.07.2003 : "An initiative for growth : investing in Trans European Networks and major R & D projects"

- el uso cada vez más amplio de vehículos limpios que utilicen combustibles de sustitución;
- el establecimiento de unos sistemas de transporte colectivo que sean accesibles a todos los usuarios (incluidas las personas con movilidad reducida) tanto en los servicios ferroviarios urbanos y regionales como en sus infraestructuras;
- la identificación y difusión de las mejores prácticas para los sistemas de transporte urbano.

En este contexto, es posible también que se produzcan modificaciones en los programas de los Fondos Estructurales.

4. BÚSQUEDA DE UNA MAYOR EFICACIA EN LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA ESTRUCTURAL

4.1. Simplificación y revisión intermedia

Siguiendo el espíritu de una Comunicación adoptada recientemente por la Comisión³⁸, la revisión intermedia brindará la oportunidad de introducir algunos elementos de simplificación, particularmente dando cabida al principio de “proporcionalidad” en la ejecución de los Fondos Estructurales.

Por lo que se refiere a la simplificación de la gestión de los programas, el volumen de los documentos de programación (programas operativos y documentos únicos de programación) podría reducirse eliminando cierto número de detalles. Esto evitaría inútiles duplicaciones con respecto a los complementos de programación, que ofrecen ya un nivel de detalle generalmente adecuado, y, además, permitiría disminuir el número de solicitudes de modificación de algunos elementos que normalmente no deberían incorporarse a los programas sino simplemente recogerse en los complementos de programación.

Dado que la revisión intermedia se basará en las intervenciones/documentos de programación, la Comisión deberá encargarse de garantizar la coherencia global. Esta necesidad de coherencia se manifiesta en distintos niveles: entre los Fondos Estructurales, entre los Estados miembros y entre las diversas formas de intervención. Así, por ejemplo, cuando se proyecte modificar una decisión de la Comisión por motivos de buena gestión (incluida la gestión financiera) o para la introducción de medidas o instrumentos que pretendan alcanzar los objetivos estratégicos de la intervención y de las políticas comunitarias que ésta deba respetar, será preciso al mismo tiempo mantener los compromisos financieros públicos (nacionales y comunitarios), sin menoscabar las disposiciones reglamentarias en materia de gestión financiera de los Fondos Estructurales.

Los resultados preliminares de la evaluación intermedia (que estuvieron disponibles en junio del 2003) serán manejados por la Comisión y por las autoridades de gestión al proceder a los trabajos preparatorios de la revisión intermedia. Los servicios de la Comisión no deberán iniciar los procedimientos internos necesarios para las

³⁸ Comunicación de la Comisión de 25 de abril de 2003 sobre la “simplificación, clarificación, coordinación y flexibilidad en la gestión de las políticas estructurales - 2000-2006” (C (2003) 1255).

decisiones de modificación de los programas antes de que los informes finales de evaluación de las intervenciones hayan llegado oficialmente a la Comisión y ésta haya podido valorar el nivel de calidad que ofrezcan. Las intervenciones sólo podrán modificarse una vez con el fin de tener en cuenta la asignación de la reserva de eficacia y los resultados de la revisión intermedia.

4.2. Cooperación entre los sectores público y privado

Durante la revisión intermedia, la Comisión impulsará en la medida de lo posible la creación de marcos de cooperación público-privados para la realización de las intervenciones apoyadas por los Fondos Estructurales.

El recurso a la cooperación público-privada (CPP) podría estimularse especialmente en los proyectos relacionados con las redes transeuropeas de transportes, dado que esto permitiría acelerar notablemente su ejecución.

En fin, debe señalarse aquí que la Comisión ha elaborado una Guía para el éxito de la Cooperación Público-Privada (“**Guidelines for Successful Public - Private Partnerships**”)³⁹ basándose en la experiencia adquirida con los contratos de CPP financiados por el Instrumento de Política Estructural de Preadhesión (ISPA) y por el Fondo de Cohesión.

4.3. Financiación de grandes proyectos

En julio del 2002, la Comisión presentó al Comité Consultivo de Desarrollo y Reconversión de las Regiones una nota -elaborada en estrecha coordinación con los Estados miembros- sobre la simplificación, transparencia y coherencia de las tareas de evaluación de los grandes proyectos. Esa nota definía cuatro reglas básicas para determinar el nivel de cofinanciación comunitaria en los proyectos de infraestructura públicos apoyados por el FEDER, el Fondo de Cohesión y el ISPA. Dichas reglas son las siguientes:

- Aplicación de un **tipo de descuento financiero** máximo igual al 6% en términos reales (aumentado, en su caso, al 8% para ciertos proyectos). Cada Estado beneficiario elige el tipo de descuento económico garantizando la coherencia entre sus distintos proyectos.
- Inexistencia de **fondos de previsión** o, en todo caso, provisiones (para imprevistos) contabilizadas exclusivamente dentro del coste subvencionable (no dentro del coste total que sirve para determinar el tipo de la ayuda comunitaria) y limitadas al 10% del coste total sin provisiones.
- En determinados casos debidamente justificados, posibilidad de admitir en el análisis financiero excepciones al método incremental estricto⁴⁰, teniendo en cuenta los **remanentes de costes históricos** calculados como el importe de los empréstitos celebrados que deban aún reembolsarse.

³⁹ La guía se encuentra disponible en inglés en el sitio Inforegio:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy

⁴⁰ Diferencia de los costes y de los ingresos entre el escenario con proyecto y el escenario sin proyecto.

- En el caso de los proyectos de saneamiento y de gestión de residuos, implementación del **método modificado del “déficit de financiación”**, que permite impulsar la aplicación del principio de que “el que contamina paga”.

Estas reglas son válidas para los dos métodos de análisis financiero que se presentan en la Guía para el análisis coste-beneficio de los proyectos de inversión (“Guide to cost-benefit analysis of investment projects”)⁴¹.

Su aplicación, que se acordó se iniciara desde comienzos del 2003, permitirá no sólo mejorar el efecto de palanca de las ayudas comunitarias y el equilibrio entre éstas y las fuentes de financiación nacionales, sino además estimular la aplicación del principio de responsabilidad del que contamina. Para algunos Estados miembros, este principio se traducirá en una modificación del porcentaje de intervención comunitaria que era habitual hasta ahora en los grandes proyectos medioambientales. Sus consecuencias deberán reflejarse en la revisión intermedia.

⁴¹ La guía se encuentra disponible en inglés en la dirección siguiente:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/guide_en.htm