



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 30.1.2003
COM(2003) 34 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social

Síntesis y conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El debate suscitado por la Comisión, tras la adopción del Segundo informe sobre la cohesión económica y social, sobre las opciones para la futura política de cohesión ha seguido atrayendo la atención de los principales participantes en las regiones, en los Estados miembros actuales y futuros y en las instituciones de la UE. Este Segundo informe intermedio expone una actualización del análisis de la situación y de las tendencias que surgen en las regiones, junto con los principales temas de debate durante 2002 sobre el futuro de la política de cohesión.

II. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN Y DE LAS TENDENCIAS: EL DESAFÍO DE LA AMPLIACIÓN

La ampliación de Europa para incluir a 25 Estados miembros constituirá un desafío sin precedentes para la competitividad y la cohesión interna de la Unión. Varios factores que tendrán una repercusión indudable en la política de cohesión futura deben tenerse presentes, a saber:

- **un aumento sin precedentes de las disparidades económicas en la Unión:** con una UE de 25 países la diferencia entre el 10 % de la población de las regiones más prósperas y el 10 % de la población de las regiones menos prósperas será de más del doble en relación con la situación actual de la Europa de Los Quince.
- **Un desplazamiento geográfico de las disparidades:** en la UE de 25 países, 116 millones de personas - que representan un 25% de la población total - vivirán en regiones donde el PIB per cápita será inferior al 75% de la media de la UE, mientras que en la UE actual, de 15 países, esa cifra baja a 68 millones de personas, lo que supone el 18% de la población total. De esos 116 millones, cuatro de cada diez ciudadanos vivirán en regiones pertenecientes a los Estados miembros actuales mientras que los otros seis serán ciudadanos de los países candidatos.
- **Una situación de empleo menos positiva:** deberán crearse tres millones de puestos de trabajo para equiparar la tasa media de empleo de los nuevos Estados miembros a la del resto de la UE debido a la disminución de la tasa de empleo y a una tasa de desempleo juvenil y de larga duración más elevada. En la UE ampliada, seguirá habiendo diferencias apreciables en materia de empleo en función de la edad, del sexo y del nivel de cualificaciones y capacitaciones.

Por otro lado, hay factores que demuestran el potencial económico de una UE ampliada: los países candidatos han tenido, en general, una tasa de crecimiento económico superior a la de los Estados miembros actuales y, en conjunto, contribuirán a aumentar el nivel medio de formación en la Unión, mientras que la población con un nivel escaso de formación seguirá concentrándose, en Europa meridional (Portugal, España, Italia y Grecia).

III. LOS PRINCIPALES TEMAS DE DEBATE SOBRE LA POLÍTICA DE COHESIÓN FUTURA

Las diferentes contribuciones examinadas en este informe revelan que el debate sobre el futuro de la política de cohesión ha sido intenso desde el momento de la publicación del Primer informe intermedio hace un año. Estas intervenciones, junto con los resultados de los distintos análisis y estudios realizados por la Comisión, han permitido confirmar cuatro contribuciones importantes de esta política:

- una función de redistribución a favor de los Estados miembros y regiones menos prósperos (impacto macroeconómico notable y fomento de una convergencia real);
- la consolidación de la integración económica y política (desarrollo de las redes de infraestructura, mejores accesos a las regiones alejadas, proyectos de cooperación);
- una contribución a la consecución de las prioridades comunitarias establecidas en la estrategia de Lisboa, posteriormente ampliadas en el Consejo Europeo de Gotemburgo, incluida la reestructuración económica y social derivada de la globalización;
- una contribución a una mejor gobernanza (asociación, cultura de evaluación, etc.).

El debate también ha permitido elaborar una lista de cuestiones clave a las cuales se dará respuesta en el Tercer informe sobre la cohesión económica y social. Estas cuestiones pueden agruparse bajo dos encabezamientos: las prioridades de la política de cohesión futura y el método de aplicación.

i) Prioridades de la política futura

Actuación en las regiones menos desarrolladas

El presente informe intermedio confirma tanto el aumento sin precedentes de las disparidades en la Unión ampliada como la naturaleza a largo plazo de los esfuerzos que serán necesarios para reducirlas. Existe un amplio consenso sobre la necesidad de continuar concentrando los recursos en las regiones menos desarrolladas, y especialmente en las de los nuevos Estados miembros.

En cuanto al modo de definir las regiones menos desarrolladas, los participantes en el debate no han cuestionado seriamente la conveniencia de seguir utilizando los actuales criterios de subvencionabilidad basados en el nivel geográfico NUTS II y en el PIB per cápita – que tiene el mérito de la simplicidad y la transparencia – aunque algunos participantes solicitaron que se añadieran otros criterios.

Casos especiales

Se produjo un amplio debate sobre qué lugar debe reservarse a determinadas categorías específicas de regiones en el ámbito de la política futura.

En primer lugar, hubo un amplio acuerdo sobre la necesidad de encontrar soluciones justas para las regiones de los Estados miembros actuales, ahora subvencionables en virtud del objetivo nº 1 y que, aunque no han acabado el proceso de convergencia económica, podrían dejar de ser subvencionables simplemente como resultado de la disminución del PIB per cápita medio en la Unión ampliada (efecto estadístico).

Según los datos de 2000, 18 regiones con una población de 21 millones de habitantes podrían encontrarse en esta situación.

En segundo lugar, estaba la cuestión de las regiones que ya no cumplirán los criterios de subvencionabilidad para ser consideradas menos desarrolladas, incluso sin ampliación, porque han alcanzado una renta per cápita superior al 75% de la media de la UE de 15 países. Varias intervenciones se expresaron a favor de una asistencia en forma de reducción progresiva de la ayuda comunitaria para tales regiones.

Por último, estaba el asunto del tratamiento específico que debería reservarse a determinadas categorías de regiones. Este asunto afecta, sobre todo, a las regiones ultraperiféricas cuyas dificultades sociales y económicas están reconocidas en el artículo 299 del Tratado.

Otras regiones mencionadas en este contexto son las islas menos desarrolladas, mencionadas en el artículo 158, y las regiones con muy escasa densidad de población, especialmente las regiones de los países nórdicos actualmente asimiladas al objetivo nº 1 de conformidad con el Protocolo 6 del Acta de adhesión de Austria, de Finlandia y de Suecia.

El Tercer informe de cohesión tendrá que abordar las necesidades de estos casos especiales sobre la base de su situación específica, pero al mismo tiempo tener en cuenta las de intervención en las regiones fuera de las áreas menos desarrolladas.

Actuación fuera de las regiones menos desarrolladas

En el período 2000-2006, alrededor de una tercera parte de los créditos de los Fondos Estructurales se asignará a regiones que no pueden acogerse al objetivo nº 1.

Aunque, por definición, los problemas de cohesión económica y social fuera de las regiones menos desarrolladas son de menor escala, la Unión en su conjunto se enfrenta a varios desafíos importantes.

Concretamente, los problemas de competitividad, desarrollo sostenible y reestructuración económica y social están de plena actualidad en todos los Estados miembros. Estos desafíos reflejan una gran diversidad de necesidades y situaciones potenciales, en contraste con las necesidades más intensas pero inequívocas de las regiones menos desarrolladas, especialmente en los nuevos Estados miembros. Esta amplia gama de desafíos subraya también la necesidad de concentrar la ayuda y de centrarse en elementos cualitativos y sistémicos para aumentar el valor añadido comunitario.

Las posiciones iniciales de ciertos Estados miembros durante el debate, en el sentido de que la Unión debería abandonar por completo las acciones de esta naturaleza, fuera de las regiones del objetivo nº 1, y los Estados miembros deberían volver a asumir estas responsabilidades («renacionalización») no parecen haber ganado terreno, y se ha reconocido la necesidad de contar con los medios adecuados para alcanzar prioridades europeas importantes. A este respecto, la Unión, particularmente en el Consejo Europeo de Lisboa, se marcó un objetivo estratégico durante la década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y mayor cohesión social. Esta estrategia se diseñó para permitir a la

Unión, por un lado, recuperar las condiciones para el pleno empleo, el crecimiento y la cohesión social, y, por otro, consolidar la cohesión regional. El Consejo Europeo de Gotemburgo aprobó una estrategia de desarrollo sostenible para la Unión Europea.

Un gran número de intervenciones subraya que los Estados miembros y las regiones no poseen la misma solidez para alcanzar estos objetivos. Además, una política tendente a resolver los diversos desafíos de la Unión, que reconoce e implica el nivel regional, es coherente con el espíritu del Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza, y especialmente con las obligaciones derivadas del Tratado en materia de cohesión, que deben «promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad» y «reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales».

Estas importantes prioridades europeas ya se han abordado, hasta cierto punto, durante el actual período de programación al amparo del objetivo nº 2 (regiones en proceso de reconversión), del objetivo nº 3 (recursos humanos), de las iniciativas comunitarias y acciones innovadoras y de las acciones fuera del objetivo nº 1 en materia de política rural y de pesca.

Sin embargo, las políticas e instrumentos actuales no han sido inmunes a las críticas basadas en argumentos tales como: carencia del suficiente valor añadido, a veces requieren una colaboración administrativa excesiva en relación con los resultados alcanzados y no transfieren la suficiente responsabilidad a los Estados miembros en coherencia con el principio de subsidiariedad. Muchos opinan que si la región sigue siendo el nivel apropiado para la concepción y la gestión de la ayuda por las razones anteriormente mencionadas, la designación de áreas subvencionables a escala subregional puede restringir artificialmente el campo de intervención de la ayuda comunitaria y es difícilmente compatible con un planteamiento que enfatiza los nuevos factores de competitividad.

Otras intervenciones han recalcado la dimensión territorial, citando repetidamente las zonas urbanas, las zonas industriales y rurales en dificultades, las zonas dependientes de la pesca o las zonas con desventajas naturales. Cabe señalar que la dimensión territorial puede ser totalmente compatible con un planteamiento basado en la consecución de las prioridades temáticas comunitarias.

En definitiva, será necesario reformular las prioridades y los instrumentos políticos fuera de las regiones menos desarrolladas, tanto para afrontar los actuales defectos como para construir una nueva política capaz de ofrecer una mayor contribución a la cohesión económica y social.

Cooperación

También existe un amplio reconocimiento sobre la necesidad de mantener las acciones que promuevan la cooperación transfronteriza y regional. De esta manera se reconoce que la ejecución acertada de tales acciones, que son particularmente importantes para la integración territorial europea, requiere una organización a escala supranacional. El período actual ha evidenciado las dificultades inherentes a la organización de programas coherentes que implicaban la participación de autoridades pertenecientes a administraciones nacionales y a tradiciones jurídicas diferentes. Se

ha pedido a la Comisión que considere la posibilidad de confeccionar un instrumento jurídico en materia de cooperación transfronteriza que facilite la elaboración y la ejecución de los programas europeos.

ii) Ejecución: simplificación de la gestión

Los debates sobre la simplificación de la gestión durante el período de programación actual y en el marco regulador vigente hasta finales de 2006 han subrayado las dificultades principales que deben resolverse con vistas al próximo período de programación.

El trabajo relativo al período actual culminó en una reunión de Ministros el 7 de octubre de 2002. La mayoría de las delegaciones presentes en la reunión dijo que las lecciones que deben extraerse del período 2000-2006 muestran que deberán preverse cambios en el método de gestión de la política de cohesión futura.

En resumen, los Estados miembros desean una simplificación y una descentralización mucho mayor de las responsabilidades vinculadas a todos los aspectos de gestión financiera y control de los programas europeos, una vez que se han acordado con la Comisión las grandes líneas estratégicas. En este contexto, existe un acuerdo general en que los sistemas de gestión sujetos a normas muy detalladas y basados en un «modelo único» son inadecuados, debido a las vastas diferencias de necesidades, tipos de ayuda y recursos disponibles, y que debe aplicarse el principio de proporcionalidad. La Comisión es consciente de las críticas y de las dificultades que plantea el enfoque multifondos.

A partir de la experiencia previa, se reconoce ampliamente que un marco estratégico acertado para establecer las prioridades políticas depende de la eficacia de los sistemas para aplicarlo. Como consecuencia de los actuales procedimientos de ejecución, los esfuerzos de los Estados miembros y de la Comisión han tenido, en algunos casos, más repercusión en la gestión administrativa de los programas y menos en su contenido y en las prioridades estratégicas. Con la ampliación, será necesario modificar el actual sistema de aplicación, teniendo presente la necesidad de reforzar la capacidad administrativa de los nuevos Estados miembros.

También existe un amplio consenso en que la ampliación agravará la tensión entre, por una parte, la necesidad de un sistema de aplicación más descentralizado y, por otra, la necesidad de un control eficaz de la financiación garantizado por la Comisión.

Los representantes de la Comisión han recalcado en varias ocasiones que las modificaciones del sistema de gestión propuestas por los Estados miembros necesitan ser evaluadas a la luz del artículo 274 del Tratado que confía a la Comisión la ejecución del presupuesto. Por esta razón, una mayor descentralización deberá ir acompañada de una definición más precisa de las responsabilidades que ofrezca las garantías necesarias en la utilización de los recursos europeos.

Una vía que debe explorarse en el Tercer informe sobre la cohesión es el tipo de enfoque contractual necesario entre la Comisión y las autoridades nacionales (y las autoridades regionales en el marco de cualquier acuerdo tripartito) que definen los resultados que deben lograrse mediante la utilización de recursos comunitarios, respetando al mismo tiempo la situación constitucional de los Estados miembros.

iii) Otros aspectos

Recursos financieros

La Comisión recomendó en su Segundo informe sobre la cohesión centrar el debate sobre el futuro de la política de cohesión europea en el contenido en lugar de centrarse en los recursos financieros. De esta manera, se animó a los participantes en el debate a reflexionar sobre los objetivos que los Estados miembros de la Unión debían intentar alcanzar juntos en este ámbito con el apoyo de la política comunitaria. Este objetivo se alcanzó en gran medida, aunque algunas propuestas tales como las relativas a la renacionalización de la política tienden a ser motivadas por consideraciones presupuestarias.

Al establecer las futuras asignaciones presupuestarias en materia de cohesión económica y social, la Unión deberá tener en cuenta la amplitud sin precedentes de las disparidades económicas y sociales en una Unión ampliada, destacada en este informe intermedio, y el carácter intensivo del esfuerzo a largo plazo necesario para reducirlas. La Comisión presentará sus propuestas sobre la nueva perspectiva financiera a su debido tiempo. Según se indica en el Primer informe intermedio, muchas intervenciones en el debate, especialmente a escala regional, consideran que el nivel mínimo de recursos que debe asignarse a la política de cohesión para el período después de 2006 ha de ser una cifra equivalente al 0,45% del PIB de la UE, una posición que fue apoyada especialmente por el Parlamento Europeo en noviembre de 2002 en su dictamen sobre dicho informe.

La contribución de las demás políticas

A propósito de la coherencia entre las políticas comunitarias, el ejercicio en curso sobre la gobernanza ya trazó pistas de reflexión que la Comisión se ha comprometido a explorar para la preparación de políticas futuras. El contenido de estas políticas también debería tener más en cuenta la enorme diversidad y los mayores desequilibrios territoriales de la Unión ampliada. También debería integrar, de manera más explícita, una contribución de estas políticas a la cohesión económica y social.

En el transcurso del debate, se ha planteado repetidamente un tema concreto: la situación al amparo de la política de competencia de las regiones que sufrirán el «efecto estadístico» a consecuencia de la ampliación; se solicitó que estas regiones puedan continuar beneficiándose de un nivel de ayuda equivalente al de las regiones cubiertas por las disposiciones de la letra a) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado.

IV. ETAPAS FUTURAS

Tal como anunció la Comisión en el Primer informe intermedio, el Tercer informe sobre la cohesión económica y social deberá aprobarse en el último trimestre de 2003 para crear las condiciones necesarias para «la aplicación efectiva de la nueva generación de programas desde el comienzo del nuevo período de programación». El

presente informe presentará «propuestas concretas para el futuro de la política de cohesión»¹.

A lo largo de 2003 se celebrarán numerosas consultas, incluido un acontecimiento importante (en marzo de 2003): un seminario sobre «la gestión futura de los Fondos Estructurales: ¿qué responsabilidades deben compartirse?». También se prevé celebrar consultas a comienzos de 2004 sobre las propuestas del Tercer informe en el marco de un Foro sobre la cohesión.

La Comisión presentará, a su debido tiempo, sus propuestas globales sobre todas las políticas y un proyecto de perspectivas financieras para después de 2006.

La Comisión desea que los instrumentos legislativos se adopten antes de finales de 2005. Esto permitirá dedicar 2006 a la negociación con los Estados miembros y las regiones de la programación para el período 2007-2013.

¹ COM (2002) 46.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social

El Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social se inscribe en el marco de la preparación de las propuestas de la Comisión para la continuación de la política de cohesión después de 2006. Este informe actualiza el análisis de la cohesión presentado en el Segundo informe sobre la cohesión² y en el Primer informe intermedio³ y describe el estado del debate sobre la política de cohesión futura⁴.

En el presente informe intermedio, la Comisión procede en primer lugar a actualizar los datos referentes a las disparidades regionales en materia económica y social, es decir los datos relativos al PIB regional de 2000 y los relativos al empleo y al desempleo de 2001.

El Primer informe intermedio había presentado los datos del PIB por habitante en estándar de poder adquisitivo calculado a partir de la media de una Unión con veinticinco Estados miembros, de acuerdo con las conclusiones del Consejo de Laeken (diciembre de 2001). El Consejo Europeo de Bruselas confirmó la adhesión de diez nuevos Estados miembros en 2004. En consecuencia, los datos regionales del PIB de los dos países cuya adhesión está prevista después de 2006, es decir Bulgaria y Rumania, figuran en el informe pero no se han tenido en cuenta para el cálculo de la media del PIB por habitante de la UE ampliada.

El resumen de los debates que figura en la segunda parte de este informe pone de relieve la importancia adquirida por las discusiones sobre el contenido de la política de cohesión futura.

Por último, la parte final recoge los resultados de las negociaciones de adhesión con los diez países del grupo de Laeken y presenta los datos correspondientes a la admisibilidad de sus regiones hasta finales de 2006.

1. SITUACIÓN Y TENDENCIAS

Los datos del PIB regional de 2000 confirman las principales tendencias relativas a la convergencia en la actual Unión Europea⁵. A escala nacional, los países de la cohesión siguieron recuperando una parte de su retraso. A escala regional, se confirma la disminución de las disparidades; pero dentro de los Estados miembros, estas disparidades aumentaron. Esta circunstancia demuestra la necesidad de mantener una estrategia de desarrollo regional equilibrado para todos los territorios de la Unión.

² Segundo informe sobre la cohesión económica y social, COM (2001) 24 final de 31 de enero de 2001.

³ Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social, COM (2002) 46 final de 30 de enero de 2002.

⁴ En el Consejo de la Unión Europea de 11 de junio de 2001 y a raíz de los debates suscitados por el Segundo informe sobre la cohesión económica y social, la Comisión había declarado que «informará regularmente al Consejo» sobre el estado de «preparación del Tercer informe sobre la cohesión y de las propuestas necesarias para la continuación de la política de cohesión después de 2006.»

⁵ Todos los datos presentados para el PIB regional de 2000 se ajustan al nuevo sistema de contabilidad nacional, el SEC 95. Estos datos, completos desde 1995, permiten presentar, sobre una base homogénea, la evolución del PIB para el período 1995-2000. Por el contrario, este cambio de sistema dificulta un análisis desde 1988.

1.1. Ralentización del crecimiento económico

El crecimiento económico en la UE registró en 2001 una ralentización significativa. En 2001, el PIB creció solamente el 1,5%⁶ en el conjunto de la UE de 15, en comparación con el 3,5% en 2000. El crecimiento superó el 2% sólo en Irlanda, Grecia y España. Las previsiones de otoño para la UE de 15 para 2002 y 2003 no son mejores en general: el 1% y el 2%, de media respectivamente.

Los países de la cohesión continuaron convergiendo hacia nivel de renta medio de la UE de 15⁷ (Cuadro 1: Crecimiento del PIB y de la población en los países de la cohesión, 1988-2003). Aunque Grecia ha registrado desde 1996 una tasa de crecimiento real por encima de la media de la UE, la reducción de su diferencia de renta sobre una base per cápita ha sido inferior, debido en parte al crecimiento relativamente elevado de su población, según se desprende de los resultados provisionales del censo de 2001. El crecimiento relativamente elevado en Irlanda aumentó el PIB por habitante (EPA) hasta el 118% de la media de la UE en 2001, desde el 115% en 2000 (cuando en 1988 era solamente el 64%)⁸.

Se dispone de los datos relativos al PIB a escala regional hasta 2000, de forma que no reflejan la reciente ralentización del crecimiento económico. (Mapa 1: PIB por habitante por región (EPA), 2000 y Mapa 2: Variación del PIB por habitante (EPA) 1995-2000). Históricamente, una ralentización tiene tendencia a tener una repercusión negativa, en particular, en las regiones más débiles de la UE. Entre 1991 y 1993, el PIB descendió casi el 0,2% en las 184 regiones cuyos datos están disponibles; en las regiones con la renta per cápita inferior al 75% de la media de la UE (en términos de EPA), la renta disminuyó casi el 0,9%, en comparación con el 0,1% en las otras regiones.

En 2000, las disparidades regionales aumentaron ligeramente en la mayoría de los Estados miembros (Cuadro 2: Disparidades del PIB por habitante EPA según las regiones en los Estados miembros, 1990-2000 y grafica 2 : PIB per cápita (EPA) par pais y extremos regionals, 2000). Los mayores aumentos de las disparidades regionales se registran entre 1995 y 2000; la proporción de las rentas regionales per cápita cercanas a la media comunitaria aumentó 5 puntos porcentuales o más en Finlandia, Suecia e Irlanda. Sin embargo, debido a la convergencia en los niveles medios de renta de los Estados miembros, las disparidades generales entre todas las regiones de la UE se mantuvieron prácticamente invariables entre 1995 y 2000.

En 2000, la renta per cápita en las regiones del objetivo nº 1 fue ligeramente superior al 71% de la media de la UE de 15, prácticamente idéntica a la del año anterior. (Cuadro 3: PIB por habitante (EPA) en las regiones del Objetivo nº 1 (1994-99),

⁶ Economía Europea nº 5/2002, Previsiones económicas de otoño.

⁷ http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2002/ee50en.pdf

En 2001 el presupuesto de la UE continuó generando transferencias financieras importantes a Grecia, Portugal, España e Irlanda, los cuatro países beneficiarios del Fondo de Cohesión. En términos relativos, las transferencias netas totalizaron un 3,50% del PIB griego y un 1,5% del PIB portugués. Las cifras correspondientes a España e Irlanda son, respectivamente, el 1,2% y el 1,1%.

El informe sobre la «Asignación de los gastos operativos de la UE en 2001 por Estado miembro» puede consultarse en la siguiente dirección: http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports_en.htm.

⁸ Debe subrayarse que los datos del PIB per cápita publicados en el Primer informe intermedio fueron en algunos casos actualizados por Eurostat. Por consiguiente, no es posible realizar una comparación directa de las cifras que figuran en ambos informes.

1995-2000). Durante el período quinquenal 1995 a 2000, la recuperación fue más acentuada, reduciéndose la diferencia de renta en 1,5 puntos porcentuales. La diferencia se redujo en dos puntos porcentuales en las regiones subvencionables en virtud del objetivo nº 1 desde 1989, reflejando el impacto positivo, en especial a largo plazo, de los Fondos Estructurales europeos.

En una Unión ampliada pueden distinguirse tres grupos de países (Gráfico 1: PIB per cápita (EPA), 2001):

- el primer grupo incluye los 8 países candidatos a la adhesión (el 21% de la población de la UE de 25) con la renta per cápita más baja, con una media inferior al 42% de la media de la UE de 25 y con índices comprendidos entre el 65% en la República Checa y el 37% en Letonia (en comparación, las cifras de Bulgaria y Rumania son, respectivamente, el 27% y el 26%).
- En el segundo grupo, la renta per cápita (13% de la población de la UE de 25) oscila entre el 71% de la media de la UE en Grecia y el 92% en España; este grupo incluye los otros dos países candidatos a la adhesión, Eslovenia y Chipre, así como Portugal.
- El tercer grupo incluye los demás Estados miembros actuales, con una renta al menos un 11% superior a la media de la UE de 25 (115% para todo el grupo), y representa casi el 66% de la población de la UE de 25.

1.2. Aumento de las disparidades regionales tras la ampliación

Se prevé que las disparidades de renta regional en la UE aumenten notablemente tras la ampliación; en 2000 el cociente de la diferencia de renta per cápita entre el 10% de las regiones más prósperas y el 10% de las regiones menos prósperas⁹ era de 2,6 en la UE de 15, mientras que en una UE de 25 sería de 4,4, y de 6 en una UE de 27 (Cuadro 4: Regiones más prósperas y menos prósperas en la Unión, 1999-2000, Cuadro 5 (a/b): PIB por habitante (EPA) en las regiones más ricas/menos ricas, UE-25, 2000).

En 2000, 48 regiones de los Estados miembros actuales, que representan el 18% de la población de la UE de 15 (68 millones), tenían una renta inferior al 75% de la media per cápita (EPA) de la UE de 15 – el límite actual de subvencionabilidad para obtener ayuda del objetivo nº 1 (Cuadro 6: Resumen estadístico de las regiones que se sitúan por debajo del límite del 75% (basado en el PIB per cápita EPA, 2000). En una Unión ampliada a 25, un total de 67 regiones se situarán por debajo del umbral del 75%, lo que representa el 26% de la población total (116 millones). De los Estados miembros actuales, solamente 30 regiones tendrán una renta inferior al límite del 75% con respecto a la renta media de la UE de 25 (que es un 13% más baja), lo que representa el 12% de la población actual de la UE de 15 (47 millones). En una UE ampliada a 27 (en la que la renta media es un 18% inferior a la de la UE de 15), solamente 18 regiones de los Estados miembros actuales serían subvencionables, lo que representa el 6% de la población de la UE de 15 (24 millones).

⁹ El 10% (o 25%) de las regiones más prósperas y menos prósperas se refiere a regiones que representan el 10% (o 25%) de la población afectada.

1.3. Empleo y cohesión social

Hasta ahora, el impacto de la ralentización económica mundial parece ser menor del inicialmente previsto. Este fenómeno puede deberse sin duda, por un lado, al apoyo de los Fondos Estructurales y, por otro, a las reformas en los mercados de trabajo de la UE aplicadas desde 1997 como parte de la estrategia europea en favor del empleo, que reforzó la capacidad de resistencia del mercado laboral europeo frente a los choques cíclicos.

1.3.1. *Ralentización del crecimiento del empleo en la UE*

Como consecuencia de la ralentización del crecimiento económico desde la segunda mitad de 2000, la tasa de creación de empleo neto disminuyó en el segundo trimestre de 2001 y en los meses siguientes. En total, el empleo creció un 1,3% en 2001, equivalente a un aumento neto de 2,2 millones de empleos¹⁰. Entre 1996 y 2001 se crearon 10 millones de empleos.

En 2001, el 64% de la población en edad de trabajar estaba empleada. En 2001, se registraron tasas superiores al 70% en Dinamarca, los Países Bajos, Portugal, Suecia y el Reino Unido, mientras que las tasas de empleo en Italia y Grecia eran muy inferiores al 60% (Mapa 3 – Tasa de empleo, 2001). En los Estados miembros, aún persisten diferencias de empleo en función del sexo, la edad o el nivel de cualificaciones y competencias. Las diferencias tienden a ser más acentuadas donde la tasa de empleo global es relativamente baja.

Junto con los cambios en el empleo, y como se puede deducir de lo anteriormente expuesto la tasa de desempleo aumentó ligeramente en la primera mitad de 2002, alcanzando el 7,7% en agosto frente al 7,4% en el año anterior. El desempleo sigue siendo particularmente elevado en Italia, Grecia y España, sobre todo para las mujeres y los jóvenes. (Mapa 4 (a/b/c) Desempleo total, femenino y juvenil, 2001). El desempleo de larga duración también continuó descendiendo pero aún afecta al 3,3% de la población activa.

1.3.2. *Convergencia regional de las tasas de empleo*

A escala regional, las disparidades en términos de tasa de empleo disminuyeron más, pero siguen siendo importantes. En 2001, la tasa de empleo en el 10% de las regiones más prósperas (definidas como las regiones con porcentajes más elevados que representan el 10% de la población) registraba una media del 78,1%, mientras que la tasa de empleo en el 10% de las regiones menos prósperas (definidas de forma equivalente) registraba una media del 48,6% (Cuadro 7 (a/b): Regiones con tasas de empleo más bajas/más elevadas (15-64 años), UE15, 2001). En el último grupo, en el que predominan regiones con una renta relativamente baja, sólo se produjo una leve convergencia con la tasa de empleo de las otras regiones. Las regiones con mejores resultados en términos de empleo, por otra parte, se caracterizaban por elevados niveles de renta, un porcentaje relativamente bajo de empleo en agricultura, un elevado nivel de empleo en el sector de los servicios, así como una población en edad laboral altamente cualificada.

¹⁰ Véase Empleo en Europa 2002 – Tendencias y perspectivas recientes, julio de 2002.

Las disparidades regionales en materia de desempleo siguen siendo acentuadas. Mientras que el desempleo en las regiones con las tasas más bajas rondaba apenas el 2,3%, en las regiones con tasas más elevadas alcanzaba una media del 19,7%. Ambos grupos de regiones siguieron beneficiándose de un crecimiento sustancial del empleo en 2001. Las diferencias regionales siguen siendo importantes en algunos Estados miembros. En 2001, las diferencias más elevadas entre regiones, se registran en Francia si se tienen en cuenta las regiones ultraperiféricas ; Y en Italia, donde, la diferencia entre la tasa de desempleo más elevada (en Calabria) y la más baja (Trentino-Alto-Adige) supera los 21 puntos porcentuales (Gráfico 3: Tasa de desempleo por país y extremos regionales, 2001).

1.3.3. Cohesión social: progresos lentos

Los datos recientes sugieren que la distribución de la renta en la Unión ha llegado a ser más homogénea con el tiempo. Por ejemplo, el cociente entre la renta total percibida por el 20 % de beneficiarios más favorecidos y la percibida por el 20 % de los menos favorecidos descendió del 5,1 en 1995 al 4,6 en 1999. Una disminución similar puede observarse en la tasa de pobreza, definida como el porcentaje de personas con una renta del 60%, o menos, de la renta media del país en el que viven. Cerca del 15% de los ciudadanos de la UE tenía una renta inferior al umbral de pobreza en 1999, frente al 17% en 1995. Sin embargo, la pobreza relativa habría afectado al 24% de la población de la UE, si no se hubieran tenido en cuenta como parte de la renta los subsidios sociales, con excepción de las pensiones de vejez. La pobreza persistente en la UE es ligeramente superior a la mitad del índice de pobreza en un solo año, el 9% de las personas afectadas entre 1997 y 1999 con una renta inferior al 60% de la media en cada uno de esos tres años, en comparación con el 15% en 1999 (Gráfico 4: Población en riesgo/continuamente en riesgo de pobreza, 1999).

1.3.4. Agravamiento de la situación del empleo en los países candidatos

Todos los países candidatos se vieron afectados por la crisis económica internacional en 2001. En toda la región, la tasa de empleo disminuyó por quinto año consecutivo. Aunque el empleo en los servicios creció sustancialmente, no compensó las pérdidas de empleo causadas por los ajustes en los sectores industrial y agrícola.

En 2001, la tasa de empleo en los países candidatos era inferior a la de la UE de 15 en casi 6 puntos porcentuales. Solamente Chipre y Eslovenia registraron un nivel de empleo superior a la media de la UE. En la mayoría de los países candidatos, la tasa de empleo de las mujeres evolucionó más favorablemente que la de los hombres, ya sea debido a una disminución más lenta o a un aumento más rápido.

Las disparidades regionales en materia de empleo son inferiores a las de la UE, pero siguen siendo considerables. Dichas disparidades regionales son mayores en Eslovaquia y Bulgaria y ligeramente menores en Hungría. Los países con grandes disparidades en el ámbito del empleo también registraron variaciones sustanciales en las tasas de desempleo.

El desempleo aumentó en los últimos años en los países candidatos y superó los niveles de la UE, hasta alcanzar una media del 13% en 2001 en toda la región. Sin embargo, se registraron tasas de desempleo superiores al 16% en Lituania, Polonia, Eslovaquia y Bulgaria. Motivo de especial preocupación es el elevado nivel de paro

juvenil en la región (28,6%) que aumentó más en 2001, hasta alcanzar casi el doble del nivel de la UE. Simultáneamente, la tasa de población activa está descendiendo lo que, hasta cierto punto, limitó el aumento de la tasa oficial de desempleo.

Las disparidades regionales en materia de desempleo siguieron aumentando en 2001. En el 10% de las regiones más prósperas, la tasa de desempleo registró una media del 3,6%, mientras que en el 10% de las regiones menos prósperas registro una media del 24,3%. En casi la mitad de las regiones de los países candidatos, la tasa de desempleo era más del doble que la de la UE.

1.3.5. Las disparidades en materia de empleo y cohesión social aumentarán en una UE ampliada

Sobre la base de los últimos datos disponibles, la inclusión de los países candidatos tendría como efecto reducir la tasa media de empleo de la UE y aumentar la tasa de desempleo de la UE. La ampliación también tendrá igualmente un impacto fuerte en la composición sectorial del empleo en la UE ampliada. El sector agrícola cuenta con un porcentaje mucho más elevado de empleo en los países candidatos en comparación con la UE de 15 - 13,2% en los diez países candidatos, 20,8% si se añaden los datos de BG y RO. La ampliación aumentaría el porcentaje de empleo en agricultura del 4,1% en la UE de 15 al 5,5% en la UE de 25 (y al 7,6% en la UE de 27), mientras que disminuiría el porcentaje en el sector de los servicios y permanecería invariable en el sector industrial. Se prevé que el sector agrícola de la mayor parte de los países candidatos sufra un importante proceso de reestructuración en los próximos años (con o sin ampliación), lo que ocasionará presiones estructurales en las áreas rurales de estos países.

Las disparidades en materia de empleo y desempleo se incrementarán igualmente. Mientras que la tasa de desempleo en el 10% de las regiones más prósperas de una UE ampliada rondará, como media, el 2,4%, alcanzará una media del 22,6% en las regiones con las tasas más elevadas (Cuadro 8 - Regiones menos y más afectadas por el desempleo, UE27, 2001). El grupo de las regiones más prósperas estará constituido casi exclusivamente por regiones situadas en los actuales Estados miembros, mientras que la mayoría de las regiones menos prósperas estará situada en los países candidatos.

1.4. Nuevos datos sobre los factores que determinan una convergencia real

Ya están disponibles las conclusiones de un estudio sobre la repercusión económica prevista de las intervenciones del objetivo nº 1 para el período 2000-2006 (que utiliza un modelo de entradas-salidas para esas estimaciones)¹¹. Las conclusiones son alentadoras. Según el estudio, el PIB total en Portugal en el período 2000-2006 será un 3,5% más elevado de lo que habría sido sin el apoyo comunitario; en Grecia será un 2,2%, mientras que en el Mezzogiorno será un 1,7%, un 1,6% en la parte oriental de Alemania y un 1,1% en España. En Irlanda la repercusión prevista es insignificante ya que el gasto se concentró en inversiones intangibles, especialmente educación, más difíciles de plasmar en los modelos de entradas-salidas. En términos de inversión, el apoyo comunitario (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) supondrá más del 8% de la inversión total (pública y privada) en Portugal y Grecia

¹¹ http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/objective1/final_report.pdf

entre 2000 y 2006, y más del 6,5% en el Mezzogiorno. En Irlanda, Parte oriental de Alemania y España el impacto es ligeramente menor (4,9%, 4,2% y 3,2%, respectivamente).

La repercusión global del gasto al amparo del objetivo nº 1 en el PIB regional excede sustancialmente el gasto original en todas esas regiones. Es, en promedio, del 133% de la intervención del objetivo nº 1 en las seis regiones en cuestión (en otras palabras, cada euro gastado hace crecer el PIB local en 1,33 euros), siendo superior al 140% en el Mezzogiorno, la parte oriental de Alemania y Portugal. Sin embargo, también ejerce un efecto pronunciado fuera de las regiones que se benefician de la financiación real. Una indicación de la fortaleza del mercado único es el hecho de que casi una cuarta parte del gasto original se realizará en otras regiones de la UE y menos de una décima parte fuera de la UE.

El Primer informe intermedio puso en evidencia las disparidades considerables existentes en la UE en términos de factores que determinan la competitividad de las regiones. Se prestó una atención particular a los cambios demográficos, los niveles de educación, el empleo por sector y la sociedad del conocimiento. El informe también confirmó los puntos destacados en el Segundo informe de cohesión relativos a la productividad.

En el anexo estadístico del presente Segundo informe intermedio se presentan los mapas actualizados sobre niveles de educación de la población entre 25 y 59 años (Mapa 5: Nivel de estudios, 2001), sobre el empleo en sectores por región (Mapa 6: Empleo por sector, 2001) y sobre la productividad (Mapa 7: PIB por persona empleada (€), 1999). Todos ellos son factores importantes que explican las disparidades entre las regiones.

Los nuevos datos sobre indicadores del progreso tecnológico confirman un cuadro de menor actividad en materia de innovación tecnológica y el aumento de la economía del conocimiento en los Estados miembros meridionales, en comparación con la evolución de los Estados miembros septentrionales¹².

Solicitudes de patentes

En Finlandia, Suecia y Alemania el número de solicitudes de patentes (Cuadro 9- Solicitudes de patentes por millón de personas, 1998-2000) registradas por millón de habitantes ronda el doble, o más, de la media de la UE. La cifra en los Países Bajos y Luxemburgo también supera a la media de la UE, que es de 309, mientras que en Francia, Bélgica, Dinamarca y Austria la cifra se aproxima a la media. El Reino Unido se sitúa bastante por debajo de la media de la UE, y alcanza sólo la mitad en Italia e Irlanda. Existe una amplia diferencia entre estos países y los restantes Estados miembros meridionales, donde la cifra es solamente de 7 por millón de habitantes en Portugal y de 16 en Grecia. La cifra en los países candidatos a la adhesión es similar a la de Portugal y Grecia (solamente Eslovenia (21) y Hungría (14) registran bastante más de 10 patentes por millón de habitantes).

Las disparidades son más importantes **a escala regional**, lo que refleja, en parte, el registro de patentes en las sedes de las empresas, aumentando así su concentración

¹²

Véase el Cuadro de innovación 2002 en <http://trendchart.cordis.lu/reports/Documents/report3.pdf>.

regional. La totalidad de las 34 regiones que registran menos de 10 patentes por millón de habitantes están situadas en Europa meridional y en las regiones ultraperiféricas. (Mapa 8a - Alta tecnología - Solicitudes de patentes a la OEP, 1998 a 2000). En 33 regiones se registran más de 200 patentes por millón de habitantes, incluyendo 18 de las 40 regiones de Alemania. De las 15 regiones restantes, cuatro se sitúan en Suecia, tres en Finlandia y dos en Francia, el Reino Unido y Bélgica. En la mayor parte de los Estados miembros, una o dos regiones destacan por sus valores claramente más elevados – por ejemplo, Estocolmo, Oberbayern o Brabante Valón.

Sectores de alta tecnología

Muchos consideran que la capacidad innovadora se refleja de forma más adecuada en los sectores de la alta tecnología; se calcula que el empleo en alta tecnología, en un limitado número de sectores¹³, rebasa ligeramente el 11% del empleo total en la UE de 15; en la zona occidental de Alemania se localizan 8 de las 10 regiones con los porcentajes más elevados (todas por encima del 18%) y en toda Alemania el porcentaje es del 14%. (Mapa 8c Alta tecnología – Patentes de alta tecnología, 1998 a 2000). Por el contrario, en 15 regiones el porcentaje de empleo en el sector de la alta tecnología es inferior al 5% del total; estas regiones se sitúan en Portugal (5,5%), Grecia (4%) y España, así como Luxemburgo, y Cornwall en el Reino Unido.

Las patentes registradas en los sectores de la alta tecnología también muestran diferencias importantes entre Estados miembros¹⁴ y entre regiones. Finlandia y Suecia se sitúan en la vanguardia de la UE con un gran margen, con 119 y 80 patentes de ese tipo por millón de habitantes, respectivamente, en comparación con la media de 23 en la UE de 15. Alemania (36) se sitúa claramente por detrás de estos dos países y por detrás de los Países Bajos (48); sólo el 13% de las patentes alemanas son de alta tecnología, una proporción similar a la de Portugal y España. Compárese con el 40% en Finlandia y alrededor del 25% en Suecia, los Países Bajos e Irlanda. En Portugal y Grecia se registra menos de una patente de alta tecnología por millón de habitantes.

Las disparidades son más marcadas a escala regional¹⁵; se registran menos de 10 patentes de alta tecnología por millón de habitantes en 108 regiones y menos de 2 en 32 regiones. De estas 32 regiones, todas menos cinco se sitúan en Estados miembros meridionales. En el otro extremo, en 17 regiones, la cifra es por lo menos el doble de la media de la UE de 15; estas regiones coinciden ampliamente con aquéllas donde las patentes totales registradas también rondaban el doble de la media de la UE de 15. Las clasificaciones regionales en relación con las patentes totales y las patentes

¹³ Las industrias de alta tecnología incluyen las siguientes actividades (NACE2): Fabricación de alta tecnología: fabricación de aparatos de oficina, de material informático, de equipos de radio, televisión y comunicaciones, instrumentos médicos de precisión, óptica y relojería; Fabricación de tecnología media-alta: Fabricación de productos químicos, maquinaria y equipo químico n. c. p., fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos n. c. p., fabricación de equipamiento de transporte; Servicios de alta tecnología: Correos y telecomunicaciones, actividades informáticas y similares, investigación y desarrollo.

¹⁴ Se consideran alta tecnología las patentes registradas en las siguientes áreas: ordenadores y equipamiento empresarial automatizado, microorganismos e ingeniería genética, aviación, tecnología de la comunicación, semiconductores y láseres.

¹⁵ 189 regiones NUTS 2 tienen datos sobre patentes de alta tecnología.

de alta tecnología son similares, confirmado por un coeficiente de correlación de 0,86.

Gasto en I+D

Existen disparidades similares por lo que se refiere al gasto en I+D (Cuadro 10 - Gasto en I+D, composición y porcentaje del PIB, 1999). En 1999, estos gastos se sitúan en una media del 1,9% del PIB. Las cifras más elevadas se registran en Suecia, 3,8% del PIB, y Finlandia, 3,2% del PIB, mientras que son inferiores al 1% en España, Portugal y Grecia. En todos los países candidatos a la adhesión, la cifra también es inferior al 1% del PIB, excepto en Eslovenia y la República Checa (1,5% y 1,2%, respectivamente). En el interior de los Estados miembros también existen fuertes divergencias; el cociente entre los niveles regionales de I+D más altos y más bajos es superior a cuatro, en general, y considerablemente más elevado en la mayoría de los Estados.

De las 176 regiones con datos disponibles, 17 regiones registran gastos de I+D superiores al 3% del PIB; 10 de estas regiones están situadas en Alemania, 2 en Finlandia, Suecia está incluida en su conjunto (sólo están disponibles los datos nacionales), 2 en Francia y una en el Reino Unido y Austria (Mapa 9 - Gasto en investigación y desarrollo, 1999). En la parte inferior de la clasificación, el gasto de I+D es inferior al 1% del PIB en 86 regiones, e incluso inferior al 0,5% en 27 regiones. Estas últimas se concentran en los Estados miembros meridionales.

La composición del gasto bruto en I+D (GBID) puede identificarse a escala nacional; allí donde el nivel de I+D es más elevado, el sector empresarial parece desempeñar un papel superior, allí donde es más bajo, el papel del sistema de enseñanza superior tiende a ser más amplio (Cuadro 10 Gasto en I+D, composición y porcentaje del PIB, 1999). Las actividades de I+D realizadas por el sector empresarial (GEID que incluye subsidios estatales y similares) representa algo menos de dos tercios de las actividades totales de I+D realizadas en la UE (esta cifra contrasta con el importe real de actividades de I+D financiadas por el sector empresarial que aún representa el 56,3% del total financiado a escala comunitaria), mientras que la enseñanza superior representa un quinto y el Gobierno el 14% restante. En Grecia y Portugal el sector empresarial proporciona alrededor de una cuarta parte del gasto total en I+D, y alrededor de la mitad en Italia y España. En estos cuatro Estados, el papel del sector de la enseñanza superior compensa en gran parte (casi la mitad del total en Grecia), así como las organizaciones gubernamentales y privadas sin ánimo de lucro en Portugal. Suecia tiene, simultáneamente, el total más elevado y el mayor porcentaje atribuido al gasto empresarial (75%); el porcentaje también es elevado en Finlandia y Alemania (gasto total elevado en I+D), al igual que en Bélgica (cerca de la media) e Irlanda.

En los países candidatos, el sector público desempeña una función más importante (29% del total), principalmente compensado por una función menor del sector empresarial, solamente el 46%. En varios países el sector empresarial es más importante, pero no parece estar vinculado con el nivel general de gasto en I+D. El sector empresarial contribuye en más de dos tercios de la I+D total en la República de Eslovaquia y en Rumania, pero solamente alrededor de un quinto del total en Chipre, Estonia, Lituania y Bulgaria. En Eslovenia y la República Checa, donde el gasto total en I+D es el más elevado, el sector empresarial supone una parte

relativamente amplia, más de la mitad, que se compensa en gran parte por menores participaciones en el sector de la enseñanza superior.

1.5. Estudios sobre el componente territorial de la cohesión

A lo largo de 2002 se pusieron en marcha importantes iniciativas, entre los que destaca, en particular, el programa ORATE adoptado por la Comisión el 3 de junio de 2002.

Los nueve primeros estudios¹⁶ comenzaron en septiembre pasado. En los próximos meses se iniciarán siete nuevos estudios, en los ámbitos del impacto territorial de los Fondos Estructurales, las implicaciones territoriales de la ampliación, el medio ambiente, la energía y la demografía¹⁷. Por otra parte, también se inició un estudio sobre las zonas de montaña destinado a obtener una definición comunitaria de zona de montaña y a analizar la situación actual de estas zonas en la UE y en los futuros Estados miembros.

El estudio sobre las regiones insulares, anunciado en el Primer informe intermedio, está a punto de ser finalizado. Los primeros resultados del mismo se presentan a continuación.

En las 286 islas europeas, definidas según los criterios decididos por EUROSTAT, viven diez millones de habitantes. El 95% de la población de las islas se sitúa en el Mediterráneo. Sólo cinco regiones insulares (Sicilia, Cerdeña, Baleares, Creta y Córcega) concentran el 85% de la población insular total. En 2000, el PIB per cápita de los territorios insulares de la UE se situaba en el 72% de la media comunitaria, pero esta media oculta una enorme diversidad de situaciones.

El desarrollo socioeconómico de determinadas islas puede verse dificultado por una o varias de las siguientes desventajas:

- la más determinante es un tamaño pequeño. El desarrollo de las islas que tienen una población inferior a 5.000 habitantes se ve comprometido por un éxodo y un envejecimiento de la población, por un bajo nivel de infraestructuras educativas y sanitarias así como por las dificultades de acceso a los servicios públicos.
- Las islas más distantes se enfrentan a dificultades de accesibilidad y el carácter montañoso o la inclusión en un archipiélago impone dificultades de desplazamiento suplementarias.

¹⁶ Función, situación específica y potencial de las zonas urbanas como nodos en un desarrollo policéntrico; Relaciones urbano-rurales en Europa; Servicios y redes de transporte: tendencias territoriales y suministro básico de infraestructuras para la cohesión territorial; Servicios y redes de telecomunicaciones: tendencias territoriales y suministro básico de infraestructuras para la cohesión territorial; Impacto territorial de las políticas de transporte de la UE y TEN; Impacto territorial de las políticas de investigación y desarrollo de la UE; Impacto territorial de la PAC y de la política de desarrollo rural; Efectos territoriales de los Fondos Estructurales en las zonas urbanas; Herramientas integradas para el desarrollo espacial europeo.

¹⁷ También deberá financiarse con cargo al Sexto programa marco de investigación un proyecto de investigación sobre los «Efectos de las políticas de cohesión sobre el desarrollo regional sostenible».

- La economía centrada en una o dos actividades principales, sobre todo la agricultura, la pesca o el turismo, es más vulnerable.
- En territorios limitados, cualquier desarrollo de las actividades económicas puede provocar presiones sobre un ecosistema frágil.

Para hacer frente a estas desventajas, algunos territorios insulares están adoptando un enfoque de desarrollo innovador, con el fin de diversificar sus economías (creación de polos tecnológicos (Creta, Aaland) y de centros de apoyo a las PYME (Mallorca)) o tener más en cuenta las dificultades medioambientales (fomento de las energías renovables (Samsoe)). En la actualidad, un 87% de la población insular está cubierta por el objetivo nº 1 y un 11% por el objetivo nº 2. Además, un 97% de la población insular se beneficia de las derogaciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado relativas a las ayudas públicas. De ese 97%, un 14% recibe porcentajes de ayuda superiores al 40%.

Se elaboró un estudio sobre «El capital humano europeo y las regiones - una contribución empírica al debate sobre el capital humano y el desarrollo regional en los Estados miembros de la UE y en los países candidatos a la adhesión». El estudio tenía como objetivo analizar la estructura y los modelos de capital humano tanto verticalmente (UE, niveles nacionales y regionales) como horizontalmente (contextos socioeconómicos, niveles de formación, edad, sexo y sectores).

Un estudio sobre «El capital humano en una economía global basada en el conocimiento» examina los fundamentos para colocar la inversión en capital humano en la vanguardia de las políticas dirigidas a promover el crecimiento económico y la cohesión social. Subraya que la inversión en capital humano contribuye manifiestamente al crecimiento de la productividad, a la transformación y a la divulgación tecnológicas, y que las políticas promotoras de la cantidad y calidad de la riqueza de capital humano aumentan la cohesión social.

2. ESTADO DE LOS DEBATES SOBRE EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

2.1. Debates en las instituciones y en los seminarios organizados por la Comisión

2.1.1. Consejo

La Comisión presentó el Primer informe intermedio al Consejo de Asuntos Generales el 18 de febrero de 2002. El Coreper encargó al Grupo Acciones estructurales que analizara el contenido. El Consejo de Asuntos Generales adoptó su informe el 17 de junio de 2002.

Las delegaciones acogieron favorablemente el Primer informe intermedio pero subrayaron que sus posiciones sobre la política de cohesión futura deberían considerarse provisionales en esta fase del debate. Algunas delegaciones alegaron que el debate sólo podría tener lugar tras la presentación de las propuestas de la Comisión mientras que otras se refirieron al debate en el Consejo informal de Namur, de 13 y 14 de julio de 2001, y acogieron positivamente la posibilidad de expresarse tras la publicación del Segundo informe sobre la cohesión en enero de 2001.

Las delegaciones consideraron que las regiones menos desarrolladas deberían seguir siendo la prioridad de la política de cohesión. Una delegación propuso aumentar la parte correspondiente de los fondos asignados a estas regiones. Otra sugirió que el criterio de subvencionabilidad se definiera a escala nacional y que los países más ricos asuman el desarrollo de sus regiones en retraso, sin ninguna contribución comunitaria. Algunas delegaciones desearon que la Comisión presente esta última hipótesis, como una opción para el futuro. Las otras delegaciones alegaron que un enfoque nacional era difícilmente compatible con el Tratado y apoyaron el enfoque regional presentado por la Comisión, que permite, según ellas, recurrir a una cooperación ampliada, capaz de responder mejor a las necesidades locales.

La mayoría de las delegaciones solicitó que el nivel de PIB por habitante debía seguir siendo el criterio de subvencionabilidad para definir las regiones menos desarrolladas. Algunas delegaciones quisieron añadir otros criterios (tasa de desempleo, tasa de empleo, perifericidad o densidad de población, etc.) Por lo que se refiere al efecto estadístico (reducción de la media comunitaria de PIB/habitante vinculada a la ampliación), algunas delegaciones se pronunciaron a favor de la fijación de un límite máximo de subvencionabilidad por encima del 75%. Otras eran más bien favorables a un régimen transitorio más generoso para las regiones víctimas de este efecto estadístico.

Por lo que se refiere a las regiones distintas de las consideradas menos desarrolladas, la mayoría de las delegaciones considera necesaria una intervención comunitaria. Esta intervención debería contemplar una mayor competitividad de las regiones y concentrarse en acciones con un fuerte valor añadido comunitario. Varias delegaciones alegaron la necesidad de una intervención eficaz y de evitar la dispersión.

Por lo que se refiere al esfuerzo financiero que debe realizarse después de 2006, la Presidencia (España) indicó que, en su opinión, el límite máximo del 0,45% del PIB comunitario era un buen punto de referencia, habida cuenta de los retos a los cuales deberá enfrentarse la política de cohesión tras la ampliación. Otras delegaciones consideraron que era demasiado pronto para pronunciarse.

La simplificación de los procedimientos de aplicación de los Fondos Estructurales se suscitó en varias ocasiones. A este respecto, tras la reunión ministerial de Namur en julio de 2001 y a iniciativa del Comisario Barnier, los Ministros responsables de la política regional se reunieron el 7 de octubre de 2002 en Bruselas para analizar las propuestas de la Comisión sobre la simplificación de la gestión para el período 2000-2006. La Comisión presentó una serie de propuestas tendentes a simplificar, aclarar, coordinar y flexibilizar la gestión en el marco del Reglamento en vigor. Estas propuestas se referían, en particular, a la modificación de los programas, a la gestión financiera y a la coherencia de los controles. Los representantes de los Estados miembros acogieron positivamente estas propuestas. Muchos añadieron otras sugerencias que se situaban en el marco de la normativa vigente.

En esta ocasión, se alcanzó un amplio acuerdo sobre el hecho de que para el futuro, después de 2006, sería necesario revisar de manera más sustancial las disposiciones de aplicación de los Fondos Estructurales. Deberá entablarse un diálogo sobre la aclaración del papel de la Comisión en la aplicación de la política de cohesión, en particular respecto a la aplicación del artículo 274 del Tratado. En este contexto, la Comisión organizará un seminario los días 3 y 4 de marzo de 2003.

2.1.2. *Parlamento Europeo*

El **Parlamento Europeo** adoptó el 6 de noviembre de 2002 el informe de la Sra. Schroedter sobre el Primer informe intermedio. Además de la Comisión de «Política regional, Transportes y Turismo», las Comisiones de «Agricultura» y de «Asuntos Exteriores» también emitieron un dictamen sobre el informe intermedio.

El informe Schroedter apoya las posiciones de la Comisión en una serie de puntos: necesidad de mantener una política de cohesión fuerte, solidaria y asociativa para afrontar la ampliación y las persistentes desigualdades en la UE; no descender por debajo de un 0,45% del PIB de la Unión, para no cuestionar la credibilidad de la política de cohesión; necesidad de adaptar la política de cohesión a las condiciones que prevalecerán en una Unión ampliada; necesidad de promover el desarrollo sostenible, la cohesión territorial en Europa y el refuerzo del desarrollo policéntrico, armonioso y equilibrado de la Unión, de acuerdo con las orientaciones de la ETE; apoyo a las zonas con desventajas específicas (con una mención especial para las regiones ultraperiféricas); refuerzo de la cooperación transfronteriza; oposición a cualquier tipo de renacionalización de la política de cohesión; importancia de la asociación y utilidad de la reflexión sobre los contratos tripartitos con las regiones y los Estados miembros.

El informe también refleja otras preocupaciones: tener en cuenta otros indicadores distintos del PIB para determinar la subvencionabilidad de los Fondos Estructurales; reforzar la coherencia de la política medioambiental, la política de empleo, la política agrícola común, la política de los transportes y la política económica con el objetivo de un desarrollo regional duradero; aumentar la capacidad administrativa de los países candidatos; definir disposiciones de aplicación más flexibles con la perspectiva de una descentralización progresiva de la gestión de los fondos, a condición de un control eficaz y riguroso de su utilización; reforzar las ayudas destinadas a la competitividad regional; permitir a las regiones aplicar su propia estrategia de desarrollo; introducir el principio «un programa – un fondo», otorgando más responsabilidades a las regiones para su aplicación.

El Parlamento Europeo solicita a la Comisión Europea que antes del tercer informe presente:

- una propuesta de calendario que garantice que la programación para el período 2007-2013 pueda aplicarse desde el 1 de enero de 2007;
- propuestas para mejorar la coherencia de las políticas de la UE que tienen una incidencia sobre la cohesión económica y social;
- propuestas relativas al futuro de las iniciativas comunitarias y del objetivo nº 2.

2.1.3. *Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones*

El **Comité Económico y Social Europeo** emitió dos dictámenes, uno sobre la estrategia de la cohesión económica y social y otro sobre el futuro de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación y del cambio hacia la economía del conocimiento.

En su primer dictamen, el Comité identifica los retos que la UE deberá superar (ampliación, globalización, acentuación de la dinámica centro/periferia, estabilidad

macroeconómica, etc.) y las consecuencias que deben extraerse. Mantener, más allá de 2006, las ayudas en virtud del objetivo nº 1; superar las implicaciones estadísticas negativas de la ampliación en el PIB medio por habitante; revisar al alza el límite máximo fijado en el 0,45% del PIB para los Fondos Estructurales; crear un recurso con el fin de estabilizar la renta regional en caso de crisis económica inesperada; consolidar el programa de iniciativas comunitarias; adoptar un método abierto de coordinación con el fin de tratar los problemas de cohesión económica y social consustanciales a las regiones del objetivo nº 2; conceder la prioridad a las inversiones en las regiones desfavorecidas.

En el dictamen complementario sobre el «Segundo informe sobre la cohesión económica y social» adoptado el 25 de abril de 2001, el Comité se pronuncia a favor de una profunda reforma de principios, condiciones generales, definición y disposiciones de aplicación de la política de cohesión en la perspectiva de la ampliación de la UE. Con el fin de simplificar los procedimientos, el Comité preconiza la instauración de un Fondo único, suficientemente flexible, que contribuiría a una mayor simplicidad y a una mayor transparencia.

El **Comité de las Regiones** aprobó su dictamen sobre el Primer informe intermedio el 10 de octubre de 2002. El dictamen se congratula por la repercusión positiva de la política regional aplicada estos últimos años y toma nota de que la Comisión considera el límite máximo del 0,45% del PIB comunitario reservado a la política de cohesión como una financiación mínima. Por otra parte, indica que la intervención en favor de regiones menos desarrolladas debe ser prioritaria y que la subvencionabilidad debería definirse en función del PIB por habitante, completado por la tasa de desempleo o el nivel de productividad. Las regiones afectadas por el efecto estadístico deberían beneficiarse de un apoyo transitorio adecuado. Aquellas regiones que superan el límite máximo de subvencionabilidad por su propio desarrollo económico deberían obtener el estatuto de zonas del objetivo nº 2. El objetivo nº 2 debería tener como finalidad la reabsorción de los desequilibrios territoriales.

El dictamen invita a la Comisión a simplificar los procedimientos para la concesión de las ayudas con finalidad regional y a aclarar las funciones respectivas de la Comisión, los Estados miembros y las regiones, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad. Por último, el dictamen reclama una mejor coordinación del conjunto de las políticas comunitarias e instrumentos financieros con la política de cohesión económica y social.

2.1.4. Seminario de los días 27 y 28 de mayo de 2002 sobre las prioridades de la Unión respecto a las regiones

Cerca de 600 participantes de los Estados miembros y de los países candidatos asistieron al seminario¹⁸. Se organizaron tres talleres: **regiones menos desarrolladas, regiones en reconversión o enfrentadas a dificultades específicas y cooperación e integración de las regiones europeas.**

El punto de partida del debate era la cuestión del valor añadido comunitario y la eficacia de las intervenciones estructurales, abordada bajo varios ángulos:

¹⁸

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/semcom_es.htm

- su eficacia desde el punto de vista de la convergencia entre las regiones de la Comunidad;
- su contribución a los objetivos perseguidos por las demás políticas comunitarias;
- su papel como factor de integración económica y de estabilidad, en el marco de una unión monetaria;
- su transparencia frente a los ciudadanos que de esta forma pueden tener una percepción concreta de la Unión;
- su contribución a una mejor gobernanza a través de las modalidades de evaluación, gestión y asociación.

El seminario permitió identificar varios puntos de consenso sobre la política de cohesión futura así como los puntos en los que debe profundizarse. Los puntos de consenso incluyen, en particular, la importancia de la política de cohesión para el éxito del proceso de integración de la Unión ampliada, la prioridad que debe concederse a las regiones menos desarrolladas, la necesidad de seguir desarrollando una política regional con una intervención comunitaria importante fuera de las regiones menos desarrolladas, la necesidad de una mayor simplificación en el método de aplicación, incluidos el final del actual sistema de subdivisión en zonas, la posibilidad de una fuente de financiación única y de una reserva para imprevistos, la continuación de la cooperación europea entre las regiones de la Unión, incluso en las futuras fronteras externas (este y sur).

En todos estos ámbitos, todos los participantes juzgan esencial el papel de la Comisión, en su calidad de socio de los Estados y de las regiones.

Los puntos en los que debe profundizarse son los siguientes:

- especificación de la responsabilidad de la Comisión respecto a las disposiciones del artículo 274 del Tratado, en particular en la hipótesis de una descentralización creciente de la ejecución de la política de cohesión;
- los criterios para la definición de las zonas y los temas prioritarios horizontales que serán subvencionables fuera de las regiones menos desarrolladas;
- la coherencia con las demás políticas comunitarias;
- aunque había un amplio acuerdo sobre la necesidad de consolidar el apoyo comunitario al desarrollo rural (el segundo pilar de la PAC)¹⁹, se destacó la necesidad de asegurar una mayor coherencia entre el segundo pilar y la política de desarrollo regional;
- las sinergias entre los Fondos Estructurales;
- la forma y el contenido de los contratos tripartitos entre Comisión, Estados miembros y regiones, apoyados por la mayoría de los participantes;

¹⁹

Véanse las conclusiones generales del seminario.

- la introducción de un principio de proporcionalidad para las disposiciones de aplicación que variaría en función del importe de financiación asignado;
- una mayor coherencia entre los aspectos internos y externos, en materia de cooperación transfronteriza.

2.1.5. *Seminario sobre las prioridades vinculadas al empleo y a la cohesión social (30 de septiembre de 2002)*

El seminario abordó las prioridades relativas a las políticas de empleo y de cohesión social según lo definido en el Segundo informe sobre la cohesión: más y mejores empleos, sociedad del conocimiento, inserción social e igualdad de oportunidades. La estrategia de Lisboa constituyó un punto de referencia para el seminario como marco político para abordar el empleo y la dimensión social de la cohesión.

El seminario identificó el papel desempeñado por la inversión en la formación de capital humano como método para mejorar la intensidad de crecimiento del empleo y contribuir a la reducción del desempleo. La implicación de la Unión se consideró importante como contribución visible al proceso de integración. Al mismo tiempo, el valor añadido de las acciones podría mejorarse prestando una atención más selectiva a los problemas esenciales, tales como la formación continua. Se sugirió que, dado que todos los países y regiones estaban confrontados a desafíos estructurales, era indispensable alcanzar un acuerdo sobre un amplio marco de respuesta.

2.1.5.1. Más y mejores empleos

Sobre este tema, algunas delegaciones señalaron el hecho de que los cuatro pilares de la estrategia en favor del empleo y las áreas políticas del Fondo Social Europeo no coinciden y es conveniente que en el futuro aumente la convergencia entre dichos ámbitos.

Varios participantes afirmaron que la inversión en capital humano desempeñará un papel crucial en la promoción de la cohesión económica y social y en la fructífera adaptación al cambio económico y social. La acción debe vincularse, por un lado, a la creciente productividad y competitividad y, por otro lado, a la inserción social.

También recibió apoyo el mantenimiento de un planteamiento integrado que combine la inversión en capital humano y la inversión en capital físico, tanto en las regiones menos desarrolladas como en las demás regiones.

Se afirmó que, en las regiones más prósperas, aún deben producirse cambios en materia económica y en el mercado laboral. Las variaciones intrarregionales implican la existencia de graves deficiencias de capital humano como consecuencia de las carencias institucionales y de mercado y de la infrainversión en formación. La política debe procurar eliminar la desigualdad resultante de la penuria de la formación y de la falta de aptitudes. Las formaciones genéricas también se consideraron importantes así como la identificación local y regional de las necesidades de formación apropiadas.

En términos de procedimientos, se subrayó que la política de cohesión sólo será eficaz si implica a todos los actores en una asociación activa que identifique los desafíos y defina las estrategias. Esto es cierto, sobre todo a escala local y regional,

donde los problemas y desafíos deben ser bien comprendidos y deben desarrollarse las estrategias adecuadas.

2.1.5.2. Inserción social

Las delegaciones destacaron el hecho de que solamente una parte de las acciones definidas por la estrategia para combatir la exclusión social es actualmente elegible para obtener el apoyo de los Fondos Estructurales, cuando se trata de una cuestión a la que los Fondos Estructurales deberían ofrecer cada vez más apoyo.

Un planteamiento que asocie las medidas al mercado laboral puede ser insuficiente; muchos desafíos de la exclusión social no están directamente relacionados con el mercado laboral, sino con problemas sociales más amplios. Además, todas las personas excluidas, o amenazadas con la exclusión, no pueden tener acceso al mercado laboral, lo que evidencia la necesidad de encontrar una nueva y más amplia definición de la posibilidad de conseguir empleo.

La Unión, a través del Fondo Social Europeo, podría desempeñar un papel importante, incluso preponderante, en la promoción de la asociación, sobre todo por el hecho de que el éxito de la estrategia de inserción social depende fundamentalmente de la cooperación y de la movilización de todos los implicados. Se sugirió revisar los instrumentos existentes para ver qué cambios podían ser necesarios, incluida su simplificación y la introducción de una mayor flexibilidad.

2.1.5.3. Igualdad de oportunidades

En el seminario sobre la igualdad de oportunidades, se afirmó que la inversión en capital humano debe desempeñar un papel importante en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Se subrayó que el principio de igualdad se refiere a todos los tipos de discriminación, tanto la que se basa en la raza como en la minusvalía. La discriminación basada en el sexo es un caso específico a causa de la amplitud del problema.

Se sugirió que las prioridades políticas debían centrarse en la integración real del principio de «igualdad entre hombres y mujeres», ya que permite la consecución de dos objetivos: acciones específicas sobre la igualdad y la inclusión de la igualdad de oportunidades en todas las demás políticas y acciones. Deben privilegiarse las acciones que ayuden a cambiar actitudes, comportamientos y estereotipos de mujeres y hombres. Las acciones deben dirigirse a hombres, patronos e interlocutores sociales para obtener una mejor distribución de las responsabilidades familiares. Se recomendó integrar plenamente en las políticas y estrategias de desarrollo regional y local la inversión en infraestructuras de cuidados infantiles, y no limitarse simplemente a considerarla como un complemento de las medidas que fomentan el empleo femenino.

2.1.6. *Seminario sobre las zonas urbanas (8 y 9 de julio de 2002)*

Más de 600 protagonistas de los programas URBAN, entre los que se encontraban numerosos alcaldes y tenientes de alcalde, debatieron en Londres las enseñanzas que deben extraerse de la experiencia de los programas URBAN y el futuro de la política de cohesión en su dimensión urbana. Los alcaldes y los representantes de las ciudades destacaron la importante contribución de la iniciativa comunitaria URBAN

al desarrollo de las ciudades y el importante efecto palanca en las intervenciones nacionales, públicas y privadas. Las intervenciones en el seminario identificaron un valor añadido comunitario en varios ámbitos:

- una intervención más próxima a las personas y a sus problemas, tratando cuestiones económicas, sociales y medioambientales en un enfoque integrado;
- eficacia de las operaciones y tratamiento de cuestiones de interés comunitario y una gran transparencia;
- un alto grado de asociación que implique tanto a las autoridades locales responsables de la gestión de los programas como a otros protagonistas públicos y privados, incluidos los primeros interesados, es decir, los habitantes;
- un proceso permanente de aprendizaje que permita, fundamentalmente, probar gestiones innovadoras y la conexión en red para el intercambio de experiencias.

Varios participantes afirmaron la necesidad de proseguir e intensificar las intervenciones comunitarias en favor de las ciudades. Entre los objetivos que deben alcanzarse destacan el refuerzo del papel de las ciudades como motor del desarrollo regional, la conservación o la recuperación de la cohesión social en las ciudades y la mejora del entorno urbano, en el marco de un planteamiento integrado. Para preparar una nueva política urbana, las intervenciones solicitaron a la Unión:

- estudiar la posibilidad, en el marco de la regeneración urbana, de una intervención de los Fondos Estructurales en el ámbito de la vivienda, bajo determinadas condiciones;
- situar a las ciudades como interlocutores principales de la Comisión para los programas y las acciones que les afectan, en términos de programación y gestión;
- establecer una coherencia entre las intervenciones de las cuales son responsables las ciudades y otras acciones que se programen a una escala territorial mayor;
- intensificar la cooperación y los intercambios de experiencias entre las ciudades y el conjunto de protagonistas de las políticas urbanas.

2.1.7. Seminario sobre las zonas de montaña (17 y 18 de octubre de 2002)

El seminario «Políticas comunitarias y montaña» celebrado los días 17 y 18 de octubre de 2002 reunió a más de 500 participantes de los Estados miembros, de los países candidatos y de terceros países. Este acontecimiento, que marcó el Año internacional de la montaña 2002, fue un momento clave del diálogo entre las instituciones comunitarias y los protagonistas y asociaciones del terreno. Se expresaron las siguientes demandas:

- Deben apoyarse proyectos específicos que respondan mejor a las dificultades de la montaña y que revaloricen mejor sus activos. Se trataría, por ejemplo, de mantener servicios de interés general en zonas difícilmente accesibles, hacer más hincapié en la calidad de las producciones, fundamentalmente agrícolas,

mediante la creación de instrumentos de promoción específica (etiquetas, etc.) y en la pluriactividad para frenar el éxodo rural.

- La cooperación, interregional y transfronteriza, del género de la iniciativa comunitaria *Interreg*, presenta una gran visibilidad sobre territorios como las zonas de montaña y un valor añadido comunitario evidente. Es un medio de transmisión necesario en materia de intercambio de experiencias y de difusión de conocimientos técnicos.
- Debe mejorarse la coherencia de las políticas comunitarias con repercusiones en las zonas de montaña: agricultura, desarrollo rural, política regional, medio ambiente o transportes.

2.2. Temas más debatidos

En los Estados miembros y en las regiones se realizaron varias iniciativas sobre el futuro de la política de cohesión. En muchos Estados miembros y en algunos países candidatos se organizaron seminarios, con o sin la participación de la Comisión.

Los temas más debatidos se refirieron, esencialmente, a los objetivos de la política de cohesión (regiones menos desarrolladas, las demás regiones y la cooperación) y a la contribución de las demás políticas comunitarias a la cohesión.

2.2.1. Prioridad para las regiones menos desarrolladas

Prácticamente todas las posiciones adoptadas comunicadas a la Comisión se pronuncian a favor del mantenimiento de la prioridad de la política de cohesión para las regiones menos desarrolladas. Destacan el peso dominante que pasarán a tener los países candidatos en este objetivo²⁰.

Por lo que se refiere a los criterios de subvencionabilidad que deben utilizarse para las regiones menos desarrolladas, la mayoría de las posiciones están a favor del criterio actual, utilizado desde 1989, es decir, un 75% de la media del PIB por habitante en paridad de poder adquisitivo.

Sin embargo, se sugirió que el criterio del PIB fuera completado por otros criterios, como la tasa de empleo o de desempleo, la productividad, la perifericidad, la disminución de la población o el nivel de ejecución financiera²¹. Además, representantes de las regiones ultraperiféricas²² y de las regiones insulares²³ manifestaron el deseo de que estas regiones se incluyan entre las regiones menos desarrolladas, aunque su renta supere el límite máximo de subvencionabilidad.

²⁰ Para responder mejor a las particularidades de las regiones de los países candidatos, la Comisión propuso dar una mayor importancia relativa al Fondo de Cohesión en el total de los Fondos. En los ámbitos subvencionables de los Fondos Estructurales para estas regiones (infraestructuras, recursos humanos y apoyo a la inversión productiva) la Comisión propuso añadir el refuerzo de la capacidad institucional.

²¹ Véase sobre todo el informe del Coreper sobre el Primer informe intermedio (documento 8026/02 del Consejo).

²² Primera contribución de las RUP al futuro de la cohesión económica y social (3 de febrero de 2002) y Posición común de las RUP sobre el estudio de las regiones insulares de la Unión Europea (octubre de 2002).

²³ Comisión de la CRPM para las Islas.

RECUADRO: CONTRIBUCIÓN DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS (RUP)

En las regiones ultraperiféricas (Canarias, Guadalupe, Guayana, Martinica, Reunión, Azores, Madeira) habitan 3.800.000 personas, de las cuales el 40% se encuentran en Canarias. Estos territorios se caracterizan por su gran aislamiento y por condiciones naturales desfavorables debidas al relieve y a la intensidad de los riesgos naturales. Su población es particularmente joven. Sin embargo, la presión demográfica junto con una falta de perspectiva profesional conduce a una fuerte emigración (Azores, Madeira) o a un aumento de los riesgos sociales vinculados al desempleo (Guadalupe, Reunión) y a los problemas de integración (Guayana).

Las ayudas europeas financian ampliamente un gran número de proyectos de infraestructuras viarias, portuarias y aeroportuarias, que contribuyen al desarrollo de las RUP. Todas las RUP son actualmente subvencionables en virtud del objetivo nº 1 y se benefician además de las derogaciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 87 del Tratado relativas a las ayudas públicas a niveles relativamente elevados (50% para Canarias, 62% para Azores y Madeira, 65% para los departamentos de ultramar franceses).

La política europea de cohesión junto con una política de transferencias de los presupuestos de los Estados²⁴ a los cuales están vinculadas les ha permitido conocer una determinada recuperación con relación a la media comunitaria estos últimos años. En 2000, su PIB alcanzaba un 66% de la media de la Unión; a título comparativo, las diez regiones más pobres de la Unión actual tienen un PIB del 47%. Sin embargo, deben mantenerse los esfuerzos, más concretamente en el ámbito del empleo y de la formación con el fin de favorecer el mantenimiento de la población activa *in situ*²⁵. De este modo, podría mejorarse el nivel de equipamiento en materia de educación y formación profesional. Pero sobre todo, debería apoyarse cualquier iniciativa creadora de empleo y de riquezas para hacer frente a las dificultades vinculadas al dinamismo demográfico.

Por lo que se refiere al efecto estadístico (la reducción en un 13% de la media comunitaria del PIB por habitante vinculada a la ampliación de diez nuevos Estados miembros), la Comisión había constatado en el Primer informe intermedio que solamente dos de las cuatro opciones mencionadas en el Segundo informe sobre la cohesión habían recibido un amplio apoyo:

- el mantenimiento de un límite máximo de admisibilidad fijado en el 75% de la media comunitaria, combinado con un régimen de transición diferenciado: uno para las regiones que, a causa de su convergencia, ya no serían consideradas menos desarrolladas en la Unión de 15; otro, más generoso para las regiones víctimas del efecto estadístico;
- la fijación de un límite máximo de admisibilidad superior al 75%, de tal modo que se redujesen o borrasen las consecuencias de este efecto estadístico.

²⁴ La contribución anual total de los Fondos Estructurales varía entre el 15% (Reunión, Canarias) y el 44% (Azores) de los ingresos fiscales de estas regiones.

²⁵ Para definir mejor los criterios de competitividad de las empresas de las RUP se pondrá en marcha un estudio complementario al estudio sobre las islas y en él se tendrán en cuenta los comentarios y críticas de los representantes de las RUP. De este modo, la Comisión podrá disponer de elementos objetivos para presentar propuestas equitativas, adaptadas a la situación de cada RUP.

En los debates de 2002 la mayoría de los participantes apoyó la primera opción.

2.2.2. *Acciones fuera de las regiones menos desarrolladas*

La cuasi unanimidad de las intervenciones predica la necesidad de mantener una política de cohesión económica y social fuera de las regiones menos desarrolladas, pero simplificando y descentralizando aún más su aplicación.

En este contexto, la Comisión constató que el fomento de la competitividad de las regiones, en línea con los objetivos políticos de la Unión definidos en el Consejo Europeo de Lisboa y completados por la dimensión del desarrollo sostenible en el Consejo de Gotemburgo, ha sido citado muy a menudo como el objetivo que debe apoyarse. Este objetivo podría traducirse haciendo hincapié en los factores de competitividad tales como la accesibilidad, la diversificación de la estructura productiva, la sociedad del conocimiento, la innovación, la investigación y el desarrollo, el medio ambiente, el empleo, la inserción social y la educación y la formación permanente, especialmente en un contexto de reestructuraciones económicas y sociales derivadas de la globalización de la economía.

Las prioridades económicas, sociales o territoriales de la política de cohesión futura mencionadas en el Segundo informe sobre la cohesión se consideraron importantes. Sin embargo, se expresaron algunas dudas sobre el hecho de que la Unión pueda ofrecer una respuesta a los problemas planteados en el conjunto de las zonas identificadas como prioritarias. Por otra parte, algunas delegaciones alegaron que las desventajas geográficas no deberían abordarse de manera aislada, sin tener presentes las dificultades socioeconómicas. En este marco, surgió un amplio acuerdo a favor de la concentración de las contribuciones financieras comunitarias.

La dimensión septentrional (desventaja geográfica, despoblación, envejecimiento de la población, perifericidad), el carácter periférico o la despoblación se citaron como nuevos criterios de subvencionabilidad²⁶.

Varias contribuciones enfatizaron el interés particular que debería concederse a las ciudades, que sirven como motores del crecimiento regional y fuerzas económicas dinámicas. Otras pidieron un refuerzo de la ayuda para las zonas urbanas en dificultad y la dimensión social de la cohesión. Otras contribuciones destacaron la importancia de los factores de competitividad: la distribución sectorial del empleo, la capacidad innovadora y los vínculos entre empresas, investigación y universidades, niveles educativos, accesibilidad, la repercusión de la globalización en la economía, la perifericidad o la despoblación. Otras contribuciones subrayaron la importancia de una intervención comunitaria continuada en las áreas rurales, que debería centrarse en la economía y en el área rural en sentido amplio, no sólo en el sector de la agricultura.

Los actuales instrumentos de política de cohesión fuera de las regiones menos desarrolladas deberían modificarse profundamente. Muchas personas opinan que si bien la región sigue siendo el nivel adecuado para la concepción y la gestión de la ayuda, la designación de áreas subvencionables a escala subregional puede restringir

²⁶

Prácticamente todas las regiones y Asociaciones de regiones de Finlandia y Suecia. Escocia: Scottish Parliament' s European Committee (4 de julio de 2002). CRPM: Nota técnica de la Secretaría General «En favor de una competitividad equilibrada del territorio europeo» (febrero de 2002).

artificialmente el ámbito de intervención de la ayuda comunitaria, y resulta difícil conciliar esta circunstancia con un enfoque que enfatiza los nuevos factores de competitividad. Algunas contribuciones solicitaron la introducción de una red de seguridad y una ayuda transitoria (*phasing-out*)²⁷, así como una mayor flexibilidad de los instrumentos de la política estructural con el fin de permitir la anticipación y responder a los choques económicos derivados de la globalización²⁸. En caso, de proceder a una zonificación, los criterios de subvencionabilidad deberían ser establecidos, en cualquier caso, fundamentalmente, por los Estados miembros y las regiones.

2.2.3. Cooperación

Se valoran positivamente el elevado valor añadido europeo en las acciones en materia de cooperación, de intercambio de experiencias y de buenas prácticas y el papel desempeñado por los programas de iniciativa comunitaria. El refuerzo de los instrumentos de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional, la importancia de las acciones transfronterizas y la intervención sobre las fronteras exteriores de la Unión son los aspectos más citados²⁹.

El papel estratégico de la cooperación transnacional podría reforzarse. A este respecto, algunos participantes en el seminario de los días 27 y 28 mayo y de 30 de septiembre indicaron la necesidad de ir más lejos en este marco, estableciendo un verdadero enfoque estratégico acompañado de un aumento de los recursos financieros disponibles. No obstante, debe simplificarse la gestión de esta política³⁰.

2.2.4. Relaciones con las demás políticas comunitarias

La necesidad de una mayor contribución de las demás políticas comunitarias a la cohesión económica y social se mencionó en muchas ocasiones en 2002. Numerosas voces expresaron la necesidad de articular mejor el segundo pilar de la política agrícola común con la política de cohesión³¹. Se formularon algunas demandas similares respecto a la política pesquera común. Muchos consideran que la Comisión debe garantizar una mejor coherencia con la política de competencia y, en particular, con las ayudas estatales con finalidad regional³².

²⁷ Provincias neerlandesas: Outline of position on the EU's cohesion policy after enlargement (noviembre de 2002).

²⁸ CES, dictamen Christie. EURADA: Actualización de los memorándums de EURADA (6 de junio de 2002).

²⁹ PE: Informe de la Sra. Schroedter. ARE: «Hacia un proyecto regional común para una nueva Política de Cohesión: partir de la experiencia de las regiones para definir nuevas estrategias de desarrollo sostenible en una Europa ampliada» (Pecs, Baranya, 14-15 de noviembre de 2002). Asociación de los municipios de Suecia. Provincias de Finlandia del Sur: La posición de la alianza de las provincias de Finlandia del Sur sobre el próximo período de programación de los fondos estructurales de la UE (6.2.2002).

³⁰ Comité de las Regiones: Dictamen de Sr. d'Ambrosio. Asociación de los municipios y Federación de los consejos regionales de Suecia: Informe sobre la cohesión en la UE – Puntos de partida (11 de mayo de 2001) Finlandia: Contribución finlandesa al Seminario sobre la cohesión en la UE, 27-28 de mayo de 2002.

³¹ Regiones de Finlandia, Posición de la CRPM sobre la articulación entre la política regional y la política de desarrollo rural (agosto de 2002) y sobre la revisión intermedia de la PAC (julio de 2002), Posición del Movimiento europeo de la ruralidad sobre «La cohesión territorial de la UE: ¿qué reconocimiento y qué herramientas para los espacios rurales?» (abril de 2002).

³² CRPM, CNADT (Francia) y Consejo consultivo alemán para la ordenación del territorio, Escocia.

Algunos representantes de las regiones en vías de reconversión estaban preocupados por la posible suspensión de la definición de las zonas subvencionables al amparo del objetivo nº 2 y sus implicaciones en las ayudas estatales. En cambio, otros consideran que la política en materia de ayudas estatales con finalidad regional debería modernizarse con el fin de tener en cuenta los nuevos retos, por ejemplo, el fomento de las nuevas tecnologías, el mantenimiento de los servicios de interés general y la renovación de las instalaciones industriales abandonadas en las ciudades. Las regiones menos desarrolladas de los 15 Estados miembros también expresaron sus preocupaciones porque tal vez ya no podrán ser ayudadas por la política regional como ocurre en la actualidad debido al efecto estadístico (doble riesgo de perder).

La política de los transportes fue ampliamente citada, en particular con respecto a las islas, las regiones periféricas y ultraperiféricas. También se expusieron diversos pareceres sobre la creación de un espacio europeo de investigación y desarrollo. La prevención del riesgo y el fomento de buenas prácticas en el desarrollo regional sostenible también se citaron en varios documentos de posición³³.

3. PREPARACIÓN DE LA AMPLIACIÓN – PERÍODO HASTA FINALES DE 2006

Las negociaciones de adhesión con Estonia, Letonia, Lituania, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, la República Checa, Chipre, Malta y Polonia concluyeron en el Consejo Europeo de Copenhague. Por lo tanto, el trabajo prioritario es la finalización de los programas de estos países y los preparativos para la puesta en marcha de los Fondos Estructurales y de Cohesión desde el día mismo de la adhesión.

Los informes periódicos de octubre de 2002 señalaron la persistencia de una serie de problemas para la aplicación de las acciones estructurales tras la adhesión:

- insuficiencia de la coordinación interministerial indispensable para la preparación de programas integrados de desarrollo regional en el marco del objetivo nº 1; retrasos en la definición y distribución de las tareas entre los organismos responsables de la futura gestión de los programas en los distintos niveles de la administración;
- debilidad de los procedimientos administrativos y presupuestarios necesarios para la movilización de las cofinanciaciones y para la gestión de los programas;
- desigual capacidad de los servicios de control.

Debido a la poca experiencia de los países candidatos en la utilización de los fondos comunitarios (certificada por la lentitud en la utilización de los créditos de PHARE y, en menor medida, de los demás instrumentos de preadhesión establecidos desde 2000, SAPARD e ISPA), la Comisión y los Estados miembros juzgaron necesario exigir a los países candidatos compromisos firmes en cuanto a la instauración y al refuerzo de las estructuras administrativas y de los procedimientos de seguimiento y control indispensables para la gestión correcta y eficaz de los fondos. Todos los países candidatos proporcionaron estas garantías y se comprometieron a hacer las adaptaciones necesarias antes de finales de 2003. En el caso del programa SAPARD, que opera con una gestión descentralizada, la experiencia demuestra que una vez

³³ Asamblea de las Regiones de Europa, véase la nota 29.

concluido el proceso de aprobación de las agencias de ejecución, la utilización paulatina de los fondos progresa a un ritmo acelerado.

En su documento estratégico adoptado el 9 de octubre de 2002, la Comisión analizó los progresos realizados hacia la adhesión por cada uno de los países candidatos. Además manifestó su intención en presentar una nueva evaluación global sobre el estado de preparación de cada país candidato seis meses antes de la fecha de adhesión. Además, en julio de 2003, se presentará un informe específico sobre la materialización de los compromisos asumidos por los países candidatos en el marco de la negociación del capítulo política regional y coordinación de los Fondos Estructurales. La aplicación de estos compromisos es necesaria para que la Comisión pueda conceder la financiación comunitaria en las condiciones previstas en los Reglamentos.

Tras un período de negociación, el Consejo aceptó el método de distribución de los créditos propuesto por la Comisión basado en una estricta aplicación del acervo comunitario. El Consejo de Copenhague finalmente optó por una dotación de aproximadamente 21.700 millones de euros para los Fondos Estructurales y de Cohesión para el período 2004-2006.

En 2006 esta cifra supondrá una ayuda total de 117 € por habitante, en comparación con una ayuda de 143 € por habitante otorgada por el objetivo nº 1 en el primer periodo de programación, 1989-1993, que aumentó a una media de 217 € por habitante para las regiones del objetivo nº 1 en los Quince Estados miembros en 2000-2006.

Un tercio de la dotación se asignará al Fondo de Cohesión. Esta concentración de recursos se justifica por la experiencia adquirida por los países candidatos en la elaboración y la aplicación de los proyectos medioambientales y de infraestructuras financiados por el ISPA y la necesidad de satisfacer las importantes necesidades de inversión en ambos sectores.

La ayuda de los Fondos Estructurales se concentrará esencialmente en el objetivo nº 1 (Mapa 10: Áreas subvencionables en los países candidatos, Fondos Estructurales 2004-2006). Las regiones subvencionables en virtud de los objetivos nº 2 y 3 (Praga, Bratislava y Chipre a falta de solución política) se beneficiarán de una intensidad de la ayuda por habitante idéntica a la de los Quince. Las iniciativas comunitarias se reducirán a dos (*Interreg* y *Equal*), las medidas subvencionables en virtud de las otras iniciativas *Leader* y *Urban* podrán integrarse en virtud de los objetivos nº 1 y 2. (Cuadro 11: Copenhague: Distribución de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales para los 10 nuevos Estados miembros).

La aplicación de los Fondos Estructurales en los nuevos Estados miembros supone un reto importante tanto para la Unión Europea como para los beneficiarios:

- la UE debe encontrar los recursos necesarios para garantizar políticas de cohesión eficaces en las regiones de los nuevos Estados miembros;
- los países candidatos afrontarán el reto de integrarse en un plazo muy rápido (tres años en vez de siete), en un sistema que no se hizo para ellos pero que les ofrece perspectivas considerables de aceleración de su desarrollo.

(p. m. Cuadro 12 – Principales indicadores regionales)

ÍNDICE

COMUNICACIÓN de la COMISIÓN- Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social	1
I. Introducción	2
II. Análisis de la situación y de las tendencias: el desafío de la ampliación	2
III. Los principales temas de debate sobre la política de cohesión futura.....	3
i) <u>Prioridades de la política futura</u>	3
ii) <u>Ejecución: simplificación de la gestión</u>	6
iii) <u>Otros aspectos</u>	7
IV. Etapas futuras	7
COMUNICACIÓN de la COMISIÓN- Segundo informe intermedio sobre la cohesión económica y social.....	9
1. Situación y tendencias.....	9
1.1. Ralentización del crecimiento económico	10
1.2. Aumento de las disparidades regionales tras la ampliación.....	11
1.3. Empleo y cohesión social.....	12
1.3.1. Ralentización del crecimiento del empleo en la UE	12
1.3.2. Convergencia regional de las tasas de empleo	12
1.3.3. Cohesión social: progresos lentos	13
1.3.4. Agravamiento de la situación del empleo en los países candidatos.....	13
1.3.5. Las disparidades en materia de empleo y cohesión social aumentarán en una UE ampliada	14
1.4. Nuevos datos sobre los factores que determinan una convergencia real	14
1.5. Estudios sobre el componente territorial de la cohesión.....	18
2. Estado de los debates sobre el futuro de la política de cohesión	19
2.1. Debates en las instituciones y en los seminarios organizados por la Comisión.....	19
2.1.1. Consejo.....	19
2.1.2. Parlamento Europeo	21
2.1.3. Comité Económico y Social Europeo y Comité de las Regiones	21
2.1.4. Seminario de los días 27 y 28 de mayo de 2002 sobre las prioridades de la Unión respecto a las regiones.....	22

2.1.5.	Seminario sobre las prioridades vinculadas al empleo y a la cohesión social (30 de septiembre de 2002)	24
2.1.6.	Seminario sobre las zonas urbanas (8 y 9 de julio de 2002)	25
2.1.7.	Seminario sobre las zonas de montaña (17 y 18 de octubre de 2002)	26
2.2.	Temas más debatidos	27
2.2.1.	Prioridad para las regiones menos desarrolladas	27
	ENCUADRE: Contribución de las Regiones ultraperiféricas (RUP)	28
2.2.2.	Acciones fuera de las regiones menos desarrolladas	29
2.2.3.	Cooperación	30
2.2.4.	Relaciones con las demás políticas comunitarias.....	30
3.	Preparación de la ampliación – período hasta finales de 2006	31
	LISTA DE MAPAS	36
	LISTA DE GRÁFICOS	36
	LISTA DE CUADROS	37

LISTA DE MAPAS

Mapa 1	PIB por habitante por región (EPA), 2000
Mapa 2	Variación del PIB por habitante (EPA) 1995-2000
Mapa 3	Tasa de empleo, 2001
Mapa 4a	Tasa de desempleo total, 2001
Mapa 4b	Tasa de desempleo entre las mujeres, 2001
Mapa 4c	Tasa de desempleo entre los jóvenes, 2001
Mapa 5a	Bajo nivel de estudios, 2001
Mapa 5b	Nivel de estudios medio, 2001
Mapa 5c	Alto nivel de estudios, 2001
Mapa 6a	Empleo en el sector de la agricultura, 2001
Mapa 6b	Empleo en el sector de la industria, 2001
Mapa 6c	Empleo en el sector de los servicios, 2001
Mapa 7	PIB por persona empleada (EUR), 1999
Mapa 8a	Empleo en el sector de alta tecnología, 2001
Mapa 8b	Solicitud de patentes en la Oficina Europea de Patentes, 1998 a 2000
Mapa 8c	Patentes en el sector de alta tecnología, 1998 a 2000
Mapa 9	Gasto en investigación y desarrollo, 1999
Mapa 10	Áreas subvencionables en los países candidatos, Fondos Estructurales 2004-2006

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	PIB per cápita (EPA), 2001
Gráfico 2	PIB per cápita (EPA) por país y extremos regionales, 2000
Gráfico 3	Tasa de desempleo por país y extremos regionales, 2001
Gráfico 4	Población en riesgo/continuamente en riesgo de pobreza, 1999

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Crecimiento del PIB y de la población en los países de la cohesión, 1988-2003
Cuadro 2	Disparidades del PIB por habitante EPA según las regiones en los Estados miembros, 1990-2000
Cuadro 3	PIB por habitante (EPA) en las regiones del Objetivo nº 1 (1994-99), 1995-2000
Cuadro 4	Regiones más prósperas y menos prósperas en la Unión, 1999-2000
Cuadro 5a	PIB por habitante (EPA) en las regiones más ricas, UE-25, 2000
Cuadro 5b	PIB por habitante (EPA) en las regiones menos ricas, UE-25, 2000
Cuadro 6	Resumen estadístico de las regiones que se sitúan por debajo del límite del 75% (basado en el PIB per cápita EPA, 2000)
Cuadro 7a	Regiones con tasas de empleo más bajas (15-64 años), UE15, 2001
Cuadro 7b	Regiones con tasas de empleo más elevadas (15-64 años), UE15, 2001
Cuadro 8a	Regiones más afectadas por el desempleo, UE27, 2001
Cuadro 8b	Regiones menos afectadas por el desempleo, UE27, 2001
Cuadro 9	Solicitudes de patentes por millón de personas, 1998-2000
Cuadro 10	Gasto en I+D, composición y porcentaje del PIB, 1999
Cuadro 11	Copenhague: Distribución de los créditos de compromiso del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales para los 10 nuevos Estados miembros
Cuadro 12	Principales indicadores regionales