

UNIÓN EUROPEA



Comité de las Regiones

COTER-IV-020

16ª reunión de la Comisión
12 de diciembre de 2008

PROYECTO DE DICTAMEN
de la Comisión de Política de Cohesión Territorial
"COHESIÓN TERRITORIAL"

Ponente: **Jean-Yves LE DRIAN (PSE/FR)**
Presidente del Consejo Regional de Bretaña

Este documento se examinará en la reunión de la **Comisión de Política de Cohesión Territorial** que se celebrará el **12 de diciembre de 2008, de las 11.00 a las 17.00 horas**. Con vistas a la traducción de las enmiendas, deberán enviarse por correo electrónico (coter@cor.europa.eu) y obrar en poder de la secretaría de la Comisión **antes del 5 de diciembre de 2008**.

DOCUMENTO PRESENTADO PARA SU TRADUCCIÓN EL 14 DE NOVIEMBRE DE 2008

Texto de referencia

Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo - Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte
COM(2008) 616 final

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales sobre las propuestas del Libro Verde de la Comisión

1. acoge favorablemente la aprobación por la Comisión Europea del Libro Verde sobre la cohesión territorial, el 6 de octubre de 2008, que permitirá lanzar un amplio debate a nivel europeo sobre este concepto que se convertirá en un objetivo político transversal de la Unión Europea¹, de conformidad con el Tratado en curso de ratificación (artículo 3 del TUE);
2. lamenta sin embargo la falta de ambición de la Comisión que, contrariamente a lo que hizo en sus anteriores informes sobre la cohesión, no ha querido dar una definición de la cohesión territorial en el Libro Verde, lo que puede limitar enormemente su ámbito de aplicación posible;
3. teme que esta timidez limite el alcance político del objetivo de cohesión territorial y retrase su operatividad;
4. considera necesario ir más allá de las cuestiones que plantea la Comisión en el Libro Verde, al objeto de ampliar el alcance político del concepto de cohesión territorial a nivel comunitario;
5. pide a la Comisión que elabore un Libro Blanco, después del período de consulta, en el que se deberían precisar los medios necesarios para lograr el objetivo de cohesión territorial;

Principios fundadores de un nuevo objetivo político para la Unión Europea

6. recuerda que, en su dictamen sobre el Cuarto informe sobre la cohesión, sugirió que en el futuro la política de cohesión debería tener más en cuenta todos los asuntos relacionados con la cohesión territorial²;
7. destaca la importancia de la cohesión territorial como objetivo político, que aporta a la acción comunitaria una mayor capacidad para reforzar la solidaridad en la Unión Europea y para contribuir eficazmente al desarrollo sostenible y a la lucha contra el cambio climático, respetando a la vez el principio de subsidiariedad y el reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno;
8. reitera con insistencia que el objetivo de cohesión territorial debe aplicarse a todo el territorio europeo, es decir, al conjunto de las regiones de la Unión Europea, sin que ello menoscabe las

¹ Como se pide en el dictamen de iniciativa CDR 388/2002 fin sobre "La cohesión territorial" (ponente: Sr. VALCÁRCEL SISO).

² Véase dictamen CDR 97/2007 sobre el "Cuarto informe sobre la cohesión económica y social" (ponente: Sr. Michael SCHNEIDER).

prioridades geográficas definidas en el marco de la política regional y de las intervenciones de los Fondos Estructurales;

9. pide a la Comisión que ahonde en sus investigaciones para la elaboración de indicadores pertinentes (llegado el caso, a nivel infrarregional), en relación con los distintos tipos de regiones –en particular, las montañas, las islas, las zonas con baja densidad de población y las zonas fronterizas– para poder destacar sus oportunidades y desventajas específicas, así como las regiones ultraperiféricas (RUP), cuya situación específica contempla el artículo 299 del TUE;
10. afirma que la cohesión territorial tiene por objeto dar a los ciudadanos oportunidades equivalentes en términos de calidad y condiciones de vida, transmitiendo por lo tanto a cada territorio comunitario la ambición de ofrecer a estos ciudadanos un acceso equitativo –que no igual– a las infraestructuras y a los servicios de interés general y de interés económico general "básico" que les permita llevar una vida digna, es decir, con arreglo al estándar de vida del siglo XXI;
11. considera que el concepto de cohesión territorial se basa en el principio de la solidaridad –en concreto, en el de la solidaridad territorial– y exige la aplicación de mecanismos de nivelación entre los Estados miembros, entre las regiones y en el seno de las propias regiones;
12. recuerda que los últimos informes sobre la cohesión ponen de relieve la tendencia a la agravación de algunas disparidades territoriales entre las regiones europeas, así como a nivel infrarregional. Estas disparidades se caracterizan por fenómenos como la segregación territorial, que propician la aparición de cierto tipo de guetos, y el declive continuo de determinadas zonas rurales predominantemente agrarias o remotas. Hacen que sea actualmente más necesaria que nunca la inclusión de la cohesión territorial como objetivo de la Unión Europea;
13. considera que esta necesidad se vuelve aun más imperiosa si se tiene en cuenta el sobrecoste que representa la no cohesión en Europa: sobrecoste medioambiental debido principalmente a la congestión en las zonas urbanas y al calentamiento climático; sobrecoste social generado por la concentración territorial de los problemas sociales; por último, la falta de cohesión territorial entorpece el funcionamiento del mercado único europeo reduciendo el acceso de algunos territorios a las libertades inscritas en los Tratados;
14. propone que la cohesión territorial sea un elemento esencial de la estrategia de la Unión Europea ante la crisis actual, a la vez financiera y económica;

Hacia una política regional revisada, al servicio de la cohesión territorial

15. considera que el objetivo de cohesión territorial es complementario al de cohesión económica y social y que las tres formas de cohesión deben reforzarse mutuamente, lo que implica que el

objetivo de cohesión territorial ha de ser tenido en cuenta por todas las políticas comunes con impacto territorial, y muy especialmente por la política regional;

16. insta a la Comisión a que haga un balance de la contribución de las estrategias de Lisboa y Gotemburgo a la cohesión territorial, en el marco de la operación de *earmarking* (asignación de fondos) realizada en los Fondos Estructurales en el período 2007-2013;
17. propone a la Comisión que prevea un cambio de las orientaciones estratégicas que tenga en cuenta la cohesión territorial para el período 2014-2020; a este respecto, sugiere que la política regional logre un justo equilibrio entre los gastos de competitividad que favorecen el crecimiento económico en un entorno globalizado y los gastos destinados a reducir las disparidades entre los territorios, al objeto de alcanzar los objetivos de la cohesión;
18. preconiza la puesta a punto de nuevas herramientas y, en particular, de indicadores para conocer las necesidades de poner en práctica la cohesión territorial³, incluso a través de análisis infrarregionales. Se trata de disponer de instrumentos adecuados que permitan considerar las disparidades territoriales en las políticas públicas (por ejemplo, la renta per cápita disponible para tener en cuenta las transferencias, lo que no hace el PIB/habitante, la capacidad fiscal, la accesibilidad a distintos servicios (transportes, distribución de energía, sanidad, educación), o incluso la creación de índices sintéticos de desarrollo humano⁴);

Cooperación territorial

19. recuerda el indudable valor añadido europeo de la cooperación territorial y su contribución al objetivo de cohesión territorial; a este respecto, insta a que se aumente de manera sustancial el presupuesto asignado a este capítulo de la política regional, para que pueda ir más allá de los intercambios de buenas prácticas;
20. recuerda que la AEET⁵, al crear una estructura de cooperación europea vinculada a los proyectos transfronterizos, transnacionales e interregionales, propicia una cooperación real en una amplia gama de actividades, así como el fortalecimiento de las relaciones de vecindad, el acercamiento de las poblaciones, la transferencia de conocimientos y el intercambio de buenas prácticas;
21. destaca la necesidad de coordinar mejor las intervenciones de cooperación territorial con el componente externo de esta cooperación, en la perspectiva de la ampliación de la UE

³ A raíz del dictamen CDR 97/2007 fin sobre el "Cuarto informe sobre la cohesión económica y social" (ponente: Sr. Michael SCHNEIDER).

⁴ En referencia a la metodología puesta a punto por el PNUD.

⁵ A raíz del dictamen CDR 308/2007 fin sobre "La AEET: un nuevo impulso para la cooperación territorial en Europa" (ponente: Mercedes BRESSO).

(Balcanes occidentales y Turquía), con los países beneficiarios de la política europea de vecindad (PEV), la Federación Rusa y los países vecinos de las regiones ultraperiféricas;

Cooperación transfronteriza

22. destaca el papel específico de la cooperación transfronteriza en la integración europea y la importancia de los resultados obtenidos: reducción del efecto pantalla en las fronteras interiores de la UE, modificación del papel de las fronteras externas (desarrollo concertado, lucha contra la inmigración y el tráfico ilegales, apoyo al desarrollo de las zonas fronterizas de los terceros países con la UE), apoyo a la transformación de las fronteras externas en fronteras internas con la adhesión de nuevos Estados miembros;
23. insta a la Comisión a que prosiga su esfuerzo de simplificación y mejora de la gestión de los programas transfronterizos, por ejemplo definiendo asignaciones comunes a ambos lados de la frontera y respalda la intención de la Comisión de hacer un balance de la aplicación de la AECT;

Cooperación transnacional

24. propugna el fortalecimiento futuro de esta cooperación en territorios pertinentes (como las cuencas marítimas y fluviales o los macizos de montaña) con el fin de tratar eficazmente los problemas de protección del medio ambiente, lucha contra la contaminación y mejora de las redes de transporte, en el marco de estrategias de ordenación territorial establecidas conjuntamente;

Cooperación interregional

25. desea que el instrumento de cooperación interregional se adapte mejor en el futuro a las necesidades de los entes territoriales, a través de una mayor flexibilidad en la elección de los ámbitos de cooperación;
26. propone que las financiaciones destinadas a la cooperación interregional estén condicionadas a la participación de territorios de niveles de desarrollo diferentes, permitiendo así que las regiones de la convergencia se beneficien del buen hacer de las demás regiones;

Búsqueda de coherencia en las políticas públicas comunitarias en lo que a cohesión territorial se refiere

27. considera que el objetivo de cohesión territorial debe aplicarse a todas las políticas comunitarias. Conviene, pues, reforzar la complementariedad entre las políticas sectoriales y la política regional, velando por la coherencia de éstas, ya sean de asignación de fondos o de carácter reglamentario. En efecto, la política regional no debe seguir teniendo por objeto

poner remedio a las disparidades territoriales que otras políticas comunitarias hayan provocado;

28. lamenta a este respecto que las políticas comunitarias se conciban y se apliquen con demasiada frecuencia sin considerar suficientemente sus consecuencias territoriales, lo que lleva a los entes territoriales a tener que afrontar los efectos negativos de estas políticas (pérdidas de actividad o de empleos, daños al medio ambiente, más congestión o desertización);
29. reconoce que una parte de estos inconvenientes han sido superados por las intervenciones de la política regional comunitaria, en particular en sus programas de ayuda a los cambios económicos (reconversión industrial, desarrollo rural en el contexto de la reforma de la PAC);
30. considera, por analogía con la cláusula social horizontal introducida también por el Tratado de Lisboa, que es necesario tener en cuenta el impacto territorial de las políticas sectoriales desde la fase de concepción de éstas (*looking at the map before implementing policies*), con el fin de anticipar sus efectos territoriales, en lugar de tener que remediar las distorsiones surgidas de una aplicación inadecuada de políticas comunes demasiado independientes;

La política agrícola común (PAC)

31. considera que la PAC, cuyo impacto territorial es considerable, debe contribuir aun más a la cohesión territorial anticipando los efectos territoriales de la próxima reforma, al objeto de limitar sus efectos negativos y previendo medidas de adaptación en favor de territorios que podrían verse afectados negativamente por esta reforma;
32. recomienda que se coordinen mejor las acciones de desarrollo rural del segundo pilar de la PAC con la política regional, al objeto de garantizar más complementariedades entre el desarrollo rural y el urbano;

La política común de transportes

33. considera que todas las regiones no son iguales ante la evolución de la política común de transportes, en particular aquellas cuya accesibilidad depende de modos de transporte (en particular, el aéreo) que tienen una fuerte incidencia en el cambio climático;
34. propone, para garantizar la capilaridad de las redes transeuropeas, la definición de exigencias europeas mínimas para un servicio de transporte equilibrado en los territorios, en función de indicadores sintéticos de accesibilidad y de objetivos cuantificados;

El medio ambiente

35. considera que la sensible cuestión del cambio climático no se plantea de la misma manera en todas las regiones (por ejemplo, de cara a la aplicación del sistema comunitario de intercambio de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero, a la gestión de las zonas costeras, etc.);

Propuestas en relación con el impacto territorial de la evolución de los servicios de interés general (SIG) y de los servicios de interés económico general (SIEG)

36. recuerda la importancia de los SIEG como auténticos vectores de cohesión territorial, tal como se menciona en el derecho primario comunitario (artículo 16 del TCE), y lamenta a este respecto que el impacto territorial de las políticas comunitarias en los servicios de interés general (SIG) y, en particular, en los servicios de interés económico general (SIEG), no se evalúe antes de la presentación de las propuestas legislativas de la Comisión ni posteriormente;
37. destaca los riesgos de fragmentación del mercado interior que resultan de un acceso desigual de los ciudadanos a los servicios de proximidad, a pesar de la afirmación del objetivo de mantener un servicio universal;
38. aboga por el mantenimiento del acceso universal a estos servicios, en particular en las regiones con densidad de población relativamente reducida, en el marco de las obligaciones tradicionales de servicio público, en nombre de la igualdad de trato y como condición para la integración de las regiones en la economía global;
39. pide, de conformidad con el principio de subsidiariedad inscrito en el Tratado, una definición clara y efectiva del grado de libertad de los Estados miembros y de los entes territoriales en la gestión de sus obligaciones de servicio público (entrega de ayudas, gestión de los contratos públicos);
40. reitera la necesidad de definir a nivel comunitario los instrumentos jurídicos que permitan garantizar la seguridad jurídica de las operaciones de los entes territoriales a título de prestatarios, gestores o beneficiarios de los SIEG⁶;

Propuestas para la mejora de la gobernanza territorial

41. destaca que la intervención de varios niveles de gobierno en un único territorio con efectos variados, y a veces contradictorios, acarrea la necesidad de mejorar la calidad de la gobernanza, en particular en su dimensión territorial, con el fin de subsanar la falta de

⁶ De conformidad con el dictamen CDR 327/2004 fin sobre el "Libro Blanco sobre los servicios de interés general" (ponente: Sr. Claudio MARTINI).

integración de las políticas públicas; este nuevo esquema de gobernanza territorial es la clave de la concretización del objetivo de cohesión territorial;

42. recuerda que el objetivo de cohesión territorial no debe traducirse en cambios en el reparto de las competencias, en particular para la ordenación del territorio, que debe seguir siendo competencia de los Estados miembros y de sus entes territoriales;
43. pide que se proceda a una aclaración de las competencias en los Estados miembros entre los distintos niveles de gobierno y al desarrollo de políticas transversales u horizontales y de las correspondientes funciones de coordinación;
44. aboga por un refuerzo de la gobernanza a niveles múltiples⁷ para llegar a la definición de objetivos estratégicos comunes, por ejemplo para la accesibilidad y el desarrollo sostenible, a los que cada uno de los participantes aportaría una contribución en función de sus medios.

Bruselas, ...

El Presidente
del Comité de las Regiones

Luc VAN DEN BRANDE

El Secretario General
del Comité de las Regiones

Gerhard STAHL

⁷

De conformidad con los siguientes dictámenes aprobados por el CDR: CDR 149/2008 fin sobre "Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional" (ponente: Vladimir KISYOV), CDR 397/2006 fin sobre el "Paquete legislar mejor 2005 y 2006" (ponente: Luc VAN DEN BRANDE), CDR 103/2001 fin sobre "La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco" (ponente: Michel DELEBARRE).

II. PROCEDIMIENTO

Título	Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo - Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte
Referencias	COM(2008) 616 final
Fundamento jurídico	art. 265, párrafo primero
Procedimiento reglamentario	
Fecha de la consulta del Consejo / Fecha de la carta de la Comisión	6 de octubre de 2008
Fecha de la decisión del Presidente/de la Mesa	7 de julio de 2008
Comisión competente	Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER)
Ponente	Jean-Yves LE DRIAN (PSE/FR), Presidente del Consejo regional de Bretaña
Nota de análisis	4 de noviembre de 2008
Examen en comisión	12 de diciembre de 2008
Fecha de la aprobación en comisión	
Resultado de la votación en comisión	
Fecha de la aprobación en el Pleno	
Dictamen anterior del Comité	