



CRPM CPMR

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES D'EUROPE
CONFERENCE OF PERIPHERAL MARITIME REGIONS OF EUROPE

6, rue Saint-Martin, 35700 RENNES - FR
Tel. : + 33 (0)2 99 35 40 50 - Fax : + 33 (0)2 99 35 09 19
email : secretariat@crpm.org - web : www.crpm.org

FEBRERO DE 2014

POSICIÓN POLÍTICA DE LA CRPM

DICTAMEN DEL BURÓ POLÍTICO DE LA CRPM

(Aprobado por el Buró Político de la CRPM - 14 de febrero de 2014 - Leiden, Zuid-Holland, Países Bajos)

CONCILIAR LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE CON LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LAS REGIONES

Introducción

La CRPM sigue con atención la evolución de la Gobernanza económica europea y el Semestre Europeo.

2014 será un año decisivo: se elaborarán los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos correspondientes a los Fondos Estructurales y de Inversión de la UE (ESI) y la Comisión Europea deberá aprobarlos, antes del despliegue de las inversiones por un total de 325.000 millones de euros en las regiones europeas

Por primera vez, éstas estarán sujetas a condiciones y prioridades sumamente estrictas. Las sucesivas oleadas de reformas del Pacto de estabilidad y crecimiento suponen que los programas operativos de los Fondos ESI deberán también respaldar las reformas señaladas en las recomendaciones por países (o "Country Specific Recommendations" - CSRs). Para obtener información más detallada sobre la nueva Gobernanza económica reforzada de la UE, véase la nota técnica de la CRPM «[El nuevo modelo de gobernanza económica europea](#)» presentada en la Asamblea General anual de la CRPM los días 25 - 27 de septiembre en St. Malo.

Cuando los preparativos de la próxima generación de programas van por buen camino, la CRPM considera oportuno difundir unos mensajes políticos clave que reafirman la elaboración de una gobernanza económica europea de la UE y la necesidad urgente de estimular el crecimiento y el empleo mediante la política de cohesión y en el marco del proceso del Semestre Europeo.

Consideraciones clave:

- La política de cohesión, como principal política de inversión de la UE, debería complementar mejor la gobernanza económica de la UE con el fin de estimular el crecimiento y el empleo (sección 2)
- La gobernanza económica de la UE está en un punto de inflexión y debe ser convenientemente controlada y legitimada para garantizar su éxito (sección 3)
- La gobernanza económica de la UE saldría beneficiada si se adoptase un enfoque diferenciado para dar cabida a una dimensión territorial (sección 4)

1. La política de cohesión como estrategia de inversión de la UE

Las recientes reformas del Pacto de estabilidad y crecimiento confirman la prioridad más importante de la Unión Europea desde que comenzara la crisis financiera y económica: situar las finanzas públicas de los Estados miembros a un nivel sostenible en lo que respecta a los criterios de déficit y deuda del Pacto de estabilidad y crecimiento.

Ante esta perspectiva la Comisión Europea se ha dotado de más competencias para mejorar la coordinación de las políticas económicas en los Estados miembros (lo que se denomina el proceso de Semestre Europeo), lo que permite a la Comisión examinar los proyectos de presupuestos nacionales de los Estados miembros de la zona euro para el año siguiente.

Se han llevado a cabo tímidos intentos para acompañar la consolidación fiscal con medidas encaminadas a reactivar el crecimiento:

- En junio de 2012 se adoptaron una serie de medidas –el “**Pacto por el crecimiento**”–. El pacto por el crecimiento (Growth compact) consistía únicamente en una reorientación de la financiación de los fondos estructurales, de los que ya se disponía para el periodo 2007-2013 y en un aumento de la capacidad de préstamo del Banco Europeo de Inversiones. Estas medidas no dieron lugar a un plan de inversión concreto para reactivar la economía europea.
- **La Iniciativa de empleo juvenil (ISJ)** tiene por objetivo venir en ayuda de los jóvenes sin empleo que ni estudian ni siguen ninguna formación (los ninis) con un presupuesto de al menos 6.000 millones de euros¹ para el periodo 2014-2020. Aunque la CRPM se felicite por la iniciativa y resalte el hecho de que se “concentrará” en dos años (2014-2015) para maximizar su impacto, el limitado presupuesto con que cuenta representa un freno para su éxito.
- **La “Cláusula de inversión”**. Bajo la presión de Italia y del Parlamento Europeo, la Comisión Europea envió una carta a los Estados miembros en julio de 2013, para introducir una “cláusula de inversión” en la gobernanza económica de la UE. Dicha cláusula permite a los Estados miembros atribuir carácter “prioritario” a ciertos tipos de inversiones públicas y considerarlas así “desviaciones temporales” respecto a los objetivos de desendeudamiento y reducción del déficit de un Estado miembro en virtud del Pacto de estabilidad y crecimiento. Para beneficiarse de la “cláusula de inversión”, los Estados miembros deben cumplir los siguientes requisitos:
 - Solo pueden acogerse los Estados miembros con un crecimiento negativo o “muy por debajo de su potencial”
 - La “desviación” no debe acarrear el rebasamiento del déficit máximo del 3% del PIB ni aumentar la deuda pública de manera insostenible
 - Solamente son elegibles las inversiones públicas ligadas a los fondos y programas de la UE

Punto especialmente importante para las Regiones de la CRPM: Italia presentó una petición para beneficiarse de la “cláusula de inversión” proponiendo “reservar” el 0,3 % de su PIB (unos 4.000 millones de euros) en 2014 para gastos financiados en su totalidad por programas de la Unión Europea, con el fin de poner en marcha medidas destinadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social e intensificar las inversiones en infraestructuras. Esta financiación concierne esencialmente a la cofinanciación de los fondos estructurales. La Comisión Europea rechazó la petición de Italia basándose en que las inversiones públicas suplementarias “reservadas” harían más difícil que Italia alcanzase su objetivo específico en materia de déficit estructural con respecto al PIB.

Mensajes políticos clave de la CRPM

- **La CRPM considera que el saneamiento presupuestario y la reducción de la deuda no pueden ser el principio y el fin de las decisiones de la política económica europea.** Las repercusiones a corto plazo ya se dejan sentir en toda las regiones de la CRPM, sobre todo en lo que se refiere a las tasas de desempleo juvenil que se han disparado en numerosos Estados miembros.
- La CRPM considera que la política regional de la UE **seguirá desempeñando un papel esencial en la reactivación de la economía en las regiones de Europa**, y especialmente en las más desfavorecidas y las menos prósperas. A título de ejemplo, en 10 Estados miembros de la UE, la política de cohesión (incluida la cofinanciación) representa más del 50 % de la inversión pública. En los restantes Estados miembros, los Fondos Estructurales y de inversión generan un efecto dinamizador esencial para la economía de las regiones.

¹ Véase comunicado de prensa de la Comisión Europea http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-984_hu.htm

- El caso de Italia pone de manifiesto una **incoherencia evidente entre la política de cohesión de la UE** (y los fondos puestos a disposición de las regiones para respaldar la inversión) **y las reglas de la gobernanza económica de la UE**, que persiguen el retorno a la estabilidad.
- El caso de Italia muestra igualmente que **el efecto dinamizador de los fondos estructurales** –que está sobradamente documentado²- **correrá peligro debido a las nuevas reglas en las que se sustenta la gobernanza económica de la UE**. Con unas reglas más restrictivas para la utilización de los fondos públicos en los Estados miembros en virtud del procedimiento de déficit excesivo, la cofinanciación de los fondos estructurales resultará sumamente difícil.
- Las reglas en las que se sustenta la supervisión macroeconómica de los Estados miembros parecen especialmente maleables y no restrictivas y dejan a la Comisión Europea un amplio margen para tomar decisiones cruciales, que se basan en previsiones y datos internos. La diferencia entre las previsiones plantea igualmente un problema (las de la Comisión Europea comparadas con las que realizan los Estados miembros o la OCDE y el FMI). **Una solución aceptable en líneas generales podría ser un enfoque más flexible y una definición más precisa de los parámetros que hay que tomar en cuenta.**
- La **“Cláusula de inversión” es insuficiente** para resolver la contradicción entre el capítulo “inversión” de la UE (fondos ESI y otros fondos de la UE) y el capítulo “estabilidad” (Pacto de estabilidad y crecimiento). Por esa razón las Regiones de la CRPM consideran que resulta necesaria una reforma significativa de la cláusula de inversión, de forma que los objetivos del Pacto de estabilidad y crecimiento no vayan en contra de inversiones que tanta falta hacen en los territorios.

2. La gobernanza económica comunitaria puede pecar de ilegitimidad: involucrar a las Regiones es parte de la solución

2.1 - Gobernanza del Semestre Europeo

El desarrollo de una gobernanza económica reforzada de la UE y de una unión bancaria en toda regla confiere muchísimas más competencias y poderes a la Comisión Europea y al Banco Central Europeo:

- Las economías nacionales de los Estados miembros de la zona euro son examinadas por la Comisión Europea (supervisión de las políticas económicas y fiscales, Semestre Europeo de coordinación de las políticas)
- Los bancos europeos se someterán a la estrecha vigilancia del Banco Central Europeo, en el marco de los planes para la Unión bancaria europea, para garantizar que están lo suficientemente capitalizados para prevenir futuras crisis bancarias y financieras.

Estas medidas se han creado para hacer más eficaz la gobernanza económica de la UE y, especialmente, de las economías de los Estados miembros de la zona euro. El éxito de las reformas antes mencionadas se valorará con arreglo a la eficacia de su aplicación en los Estados miembros y las regiones.

2.2 - Programas operativos de los Fondos Estructurales y de inversión de la UE (ESI) y Semestre Europeo

La Comisión Europea someterá los proyectos de programas operativos de los Fondos ESI a una serie de procesos de evaluación antes de que sean plenamente operativos. De lo que se trata es, en particular, de verificar si los documentos nacionales, las condicionalidades ex ante y los acuerdos de asociación (a través del Código de conducta) se ajustan a los objetivos de la estrategia Europa 2020 (mediante la concentración temática)

Publicado el pasado 13 de noviembre, el [Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014](#) establece las grandes prioridades económicas para la UE. Comprende dos innovaciones: la evaluación por la Comisión Europea de los proyectos de presupuestos nacionales de los Estados miembros de la zona euro y una mención explícita de que los nuevos programas ESI “se emplearán en apoyo de las reformas señaladas en las recomendaciones específicas de la UE por países (CSR)”.

Esta referencia materializa por primera vez los vínculos entre la gobernanza económica de la UE y la Política de cohesión de la UE. Al ser la Comisión Europea quien evalúe los Acuerdos de Asociación y los Programas Operativos, hay que preguntarse cómo priorizará la necesidad de que los programas operativos respalden las reformas señaladas en las CSR manteniendo al mismo tiempo el carácter territorial de la Política de cohesión.

² Véase el [informe del Comité de las Regiones sobre el efecto dinamizador de los fondos estructurales](#)

Queda por ver si esta referencia a los Fondos ESI significa que la Comisión adoptará un marcado enfoque “top-down” en la utilización de los Fondos estructurales para el próximo periodo de programación. Ello iría en contra de la naturaleza territorial de la política regional, que persigue abordar cuestiones específicas y adaptar las intervenciones a las necesidades locales con arreglo a los objetivos y prioridades señalados en los programas operativos. Las autoridades regionales y locales corren el riesgo de verse apartadas del proceso de toma de decisiones en materia de inversión, algo que constituye una de sus principales competencias, y convertirse en meros ejecutantes de decisiones tomadas al más alto nivel sin tener oficialmente un derecho de control.

2.3 – Aplicación de las Recomendaciones por países

Una de las nuevas características de la gobernanza económica reforzada de la UE es el Semestre Europeo, un ciclo anual que se articula en torno a la elaboración por la Comisión de Recomendaciones específicas para cada país, su adopción por el Consejo y su aplicación en los Estados miembros.

Las Recomendaciones por países juegan un papel central en el funcionamiento de la gobernanza económica de la UE. Ofrecen orientaciones políticas de alto nivel –adaptadas a cada Estado miembro– que deben aplicarse a nivel nacional. Para más información sobre el Semestre Europeo y su interés para las regiones europeas, véase la nota técnica de la CRPM «[El nuevo modelo de gobernanza económica europea](#)». En el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento para 2014, la Comisión aboga por una mayor asunción del Semestre Europeo a nivel nacional e invita a los Estados miembros a implicar a parlamentos nacionales, interlocutores sociales y sociedad civil en el proceso destinado a garantizar el entendimiento y la aceptación de las reformas necesarias. No se menciona de forma explícita la importancia del papel de las regiones y autoridades locales en el proceso.

Hasta la fecha, los primeros resultados de las CSR indican que, en ciertos ámbitos, su aplicación ha sido desigual, sobre todo en asuntos sociales³.

Mensajes políticos de la CRPM

- La CRPM no discute el hecho de que un enfoque coordinado y sólido para controlar las instituciones financieras y supervisar las políticas presupuestarias sea necesario para evitar una crisis financiera como la que estalló en 2008. Un crecimiento económico sostenible necesita el respaldo de unas finanzas públicas saneadas en los Estados miembros. Sin embargo, **la CRPM está firmemente convencida de que esto es solo una parte de una realidad más amplia: no hay estabilidad sin crecimiento económico y no hay crecimiento sin estimulación de la inversión pública y privada.** El panorama cambia si pensamos en la Unión Europea como proyecto global destinado a garantizar la prosperidad de los ciudadanos.

- La CRPM constata que las reformas de la gobernanza económica de la UE han traído consigo considerables cambios. **La Comisión Europea (y el Banco Central Europeo) cuentan con mayores poderes** para vigilar activamente la economía de los Estados miembros e incitarles a llevar a cabo reformas estructurales, para asegurar que responden estadísticamente a las exigencias del Pacto de estabilidad y crecimiento.

- Las autoridades regionales y locales desempeñan en los Estados miembros un papel fundamental en la ejecución de las políticas de la UE y deben respetar igualmente los límites impuestos por la disciplina presupuestaria. Excluir a las regiones del control de los procesos comprometería la gobernanza económica de la UE en su conjunto. **Incrementar la responsabilidad política y el sentimiento de apropiación del proceso del Semestre Europeo reforzaría la eficacia de las reformas.** Esto es esencial ya que la mayoría de las esferas de competencias ligadas a las Recomendaciones específicas de cada país están todas ellas bajo la responsabilidad de las autoridades regionales y locales. **La CRPM recuerda que el fracaso de la estrategia de Lisboa se debió precisamente a la ausencia de ese sentimiento de apropiación en los agentes territoriales y socioeconómicos.**

- **La CRPM considera que la gobernanza económica de la UE no puede sustentarse únicamente en un proceso puramente “top-down”.** La responsabilidad política es esencial para el éxito de las reformas económicas: es la razón por la que la CRPM lamenta la escasa importancia concedida al principio de gobernanza multinivel en el control de la gobernanza económica de la UE. Ello reviste especial importancia si las futuras Recomendaciones específicas para cada país se convierten en la base de “programas de reforma” vinculantes, un concepto que defiende Alemania.

³ Ejemplos provenientes de la Red europea de asociaciones de lucha contra la pobreza y la exclusión social (EAPN) sobre [la inclusión social](#), y de la Confederación europea de sindicatos sobre [la salud y la seguridad en el trabajo](#)

3. Aportar una dimensión territorial a las Recomendaciones por países

Las Recomendaciones por países (CSR) se derivan directamente de las prioridades de la UE para el crecimiento y el empleo que aparecen detalladas en el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento para 2014:

- Proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que favorezca el crecimiento
- Restablecer las condiciones normales de préstamo a la economía
- Fomentar el crecimiento y la competitividad actuales y futuras
- Luchar contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis
- Modernizar la administración pública

En la práctica, las recomendaciones por países conciernen a las reformas que deben realizarse a nivel nacional, para enjugar los déficits excesivos, reduciendo la deuda pública mediante la aplicación de medidas que afectan a ámbitos tales como el mercado laboral, el mercado de la energía, las pensiones, los objetivos presupuestarios, las PYME o las administraciones públicas.

3.1 – Recomendaciones por países: pertinencia para las competencias regionales

3.1.1 Evaluación de las recomendaciones por países de 2011 y 2012 por el Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ha elaborado un estudio destinado a analizar la aplicación de las CSR en algunos Estados miembros, adoptando un sistema tipo «semáforo» para determinar si las reformas se han llevado a cabo con éxito. Estos Estados miembros son Dinamarca, Alemania, España, Francia, Italia, Lituania y Polonia. El sistema de “semáforos” permite establecer con claridad si las reformas han sido plenamente aplicadas o si están en marcha serias reformas o si no se ha acometido ninguna reforma hasta la fecha.

Desde el punto de vista de las Regiones de la CRPM:

- Aunque las CSR conciernen a ámbitos de competencias que normalmente se asocian con las regiones (véase supra), no abordan la dimensión territorial de los Estados miembros y no hacen referencia suficientemente a las autoridades regionales y locales.
- Las CSR son en general bastante débiles y no existe un orden de prioridad para su aplicación.
- Un buen número de CSR suponen un modo de aplicación único de las políticas en los distintos Estados miembros. Es el caso de la política de empleo, por ejemplo, que presenta una dimensión territorial muy importante, teniendo cada región fortalezas y debilidades.
- Algunas CSR atañen a la reforma institucional que concierne a las relaciones subnacionales (por ejemplo, las relaciones entre regiones y gobiernos centrales) y a la reforma de la administración pública; otras imponen un control presupuestario de los entes regionales y locales (Dinamarca).

Recomendaciones por países pertinentes para las Regiones de la CRPM: Evaluación interna del Parlamento Europeo (2011/2012)

1. Dinamarca: reforzar el control del gasto adoptando techos de gasto plurianuales vinculantes para las autoridades locales, regionales y gobierno central; umbrales que deben corresponder a los objetivos presupuestarios generales a medio plazo (*aplicada plenamente*)
2. España: aplicar reformas del mercado laboral reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales, incluido el intercambio de información sobre los empleos vacantes (*serias reformas en marcha*)
3. España: mejorar la coordinación entre administraciones regionales y nacionales para aligerar la carga administrativa de las empresas (*ninguna reforma acometida hasta la fecha*)
4. Italia: reforzar la capacidad administrativa (*serias reformas en marcha*)
5. Italia: tomar medidas para agilizar de forma rentable los gastos cofinanciados por los fondos de la política de cohesión que favorecen el crecimiento, para reducir los desequilibrios persistentes entre las regiones, reforzando la capacidad administrativa y la gobernanza política (*serias reformas en marcha*)

3.1.2 Evaluación de las CSR por la Comisión Europea en 2013

La Comisión Europea hizo público un documento de trabajo de sus servicios para evaluar la aplicación de las CSR en los Estados miembros en 2013, documento publicado el 12 de noviembre junto con el Estudio prospectivo anual sobre el Crecimiento para 2014.

Desde el punto de vista de las Regiones de la CRPM:

- En algunos casos, los Fondos estructurales y de inversión europeos (ESI) aparecen mencionados en las CSR. Italia, por ejemplo, se ha visto obligada a reprogramar su contribución nacional a los Fondos ESI para luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- En otros casos, el marco constitucional de los Estados miembros es mencionado expresamente en la ecuación. Es el caso de España, por ejemplo, donde la Comisión señala que la estructura de las comunidades autónomas representa una amenaza para la aplicación efectiva de las políticas del mercado laboral.
- Son mencionados expresamente ámbitos de competencias tradicionalmente vinculados al nivel regional y local, como la vivienda (Reino Unido) y la diversidad de formas de empleo a nivel regional (Bulgaria).

Recomendaciones por países pertinentes para las Regiones de la CRPM: Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento para 2013

1. Italia: con el fin de enfocar mejor las prestaciones encaminadas a luchar contra la pobreza y la exclusión social, se dio un paso decisivo en agosto de 2013, a saber, la extensión de la tarjeta social existente a todas las regiones del sur. No obstante, la financiación dependerá de la reprogramación de la contribución nacional a los fondos estructurales de la UE.
2. España: se ha reforzado la gestión de las finanzas públicas y se ha mejorado el control de los presupuestos regionales.
3. España: prosiguen los esfuerzos para estimular las políticas activas del mercado de trabajo y sus relaciones con las políticas pasivas. Sin embargo, la aplicación efectiva dura más de lo previsto y la coordinación entre el centro y las comunidades autónomas sigue dificultando una ejecución eficaz.
4. Reino Unido: el mercado de la vivienda se ha recuperado en el conjunto de las regiones, pero con notables diferencias regionales; existe no obstante una escasez persistente de oferta de viviendas.
5. Bulgaria: Bulgaria tiene una tasa de desempleo en declive e inferior a la media, y grandes disparidades entre las regiones y grupos de población en lo que a desempleo se refiere.

Mensajes políticos clave de la CRPM

- La CRPM toma nota de la evaluación por el Parlamento Europeo y la Comisión de los avances en la aplicación de las Recomendaciones específicas para cada país. La evaluación pone de manifiesto la variedad de ámbitos políticos cubiertos, incluidos los que tradicionalmente se gestionan a nivel regional y local.

- La CRPM constata igualmente que las Recomendaciones por países son recomendaciones nacionales y de alto nivel. Sería mucho más eficaz definir Recomendaciones específicas para cada país "a medida", basadas en datos regionales para determinar las regiones (o grupos de regiones) con rasgos distintivos. **Sería interesante contar con un mecanismo que permitiera integrar los rasgos y problemáticas regionales en el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento y, en definitiva en las Recomendaciones para cada país.**

- **La CRPM prestará especial atención a la manera de llevar a la práctica la jerarquización de los Fondos ESI destinados a respaldar las reformas mencionadas en algunas CSR.** Las regiones de la CRPM otorgan gran importancia al principio de gobernanza multinivel en la Política de cohesión y deberían seguir siendo la principal parte activa en la aplicación de dicha política sobre el terreno. Además, el artículo 5 del Reglamento por el que se establecen disposiciones comunes garantiza expresamente ese papel en las disposiciones jurídicas que rigen los fondos ESI.