

2000

Dictamen 3



SOBRE EL PLAN 2000-2006
PARA LAS ZONAS
ESPAÑOLAS INCLUIDAS
EN EL OBJETIVO 2
DE LOS FONDOS
ESTRUCTURALES
EUROPEOS

Sesión ordinaria del Pleno de 21 de junio de 2000

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Departamento de Publicaciones

NICES: 240-2000

Colección Dictámenes

Número 3/2000

La reproducción de este Dictamen está permitida citando su procedencia.

Primera edición, junio 2000

Edita y distribuye:

Consejo Económico y Social

Huertas, 73. 28014 Madrid. ESPAÑA

Tel.: 91 429 00 18 - Fax: 91 429 42 57

E-Mail: institucional@ces.es

Información en Internet: <http://www.ces.es>

ISSN: 1134-5152

Depósito legal: M. 28.904-2000

Imprime: Closas-Orcoyen, S. L. Polígono Igarsa
Paracuellos de Jarama. Madrid

**DICTAMEN SOBRE EL PLAN 2000-2006 PARA LAS ZONAS
ESPAÑOLAS INCLUIDAS EN EL OBJETIVO 2 DE
LOS FONDOS ESTRUCTURALES EUROPEOS**



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 21 de junio de 2000 el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 11 de mayo de 2000 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda por el que se solicita, a los efectos previstos en el apartado 1.2 del artículo 7 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, la emisión de Dictamen sobre el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo para que procediera a la elaboración de una propuesta de Dictamen.

El Plan del Objetivo 2 tiene como finalidad respaldar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales; estas zonas pueden ser de cuatro tipos: industriales, rurales, urbanas o dependientes de la pesca.

Este Plan se enmarca en un nuevo periodo de programación de siete años regulado por los nuevos Reglamentos de Funcionamiento de los Fondos Estructurales aprobados por el Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea, el 21 de junio de 1999¹. Estos nuevos Reglamentos se hacen eco del acuerdo político alcanzado el 25 de marzo de 1999, en el Consejo Europeo de Berlín, sobre la «Agenda 2000», en la que se exponían las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006, e intentan conseguir una mayor concentración y simplificación de la acción de los Fondos Estructurales mediante la reducción, de siete a tres, de los objetivos sobre los que éstos inciden. De este modo, el nuevo Objetivo 2² integra, respecto al periodo de programación 1994-1999, el antiguo Objetivo 2, dedicado a la reconversión de las regiones y zonas industriales en declive y el 5b, orientado al desarrollo de las zonas rurales vulnerables.

¹ Reg. (CE) núm. 1260/1999, de 21 de junio, relativo a las Disposiciones Generales sobre los Fondos Estructurales; Reg. (CE) núm. 1257/1999, de 17 de mayo, relativo al FEOGA; Reg. (CE) núm. 1263/1999, de 21 de junio, relativo al IFOP; Reg. (CE) núm. 1783/1999, de 12 de julio, relativo al FEDER; Reg. (CE) núm. 1784/1999, de 12 de julio, relativo al FSE.

² Art. 4 del Reg. (CE) núm. 1260/1999, de 21 de junio.

El 14 de septiembre de 1999, el Gobierno español presentó su propuesta de zonas beneficiables por el Objetivo 2 para el período 2000-2006. La Comisión estableció por Decisión de 14 de marzo de 2000 la lista de zonas españolas correspondientes al Objetivo 2. Éstas pertenecen a las Comunidades Autónomas de Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja; y afectan a un 22,2 por 100 de la población española, frente al 24,6 por 100 del período 1994-1999; las zonas excluidas en el nuevo período percibirán una ayuda transitoria decreciente hasta el año 2005.

Según lo expuesto en el Plan, durante el último trimestre de 1999 y enero de 2000 la Secretaría de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda mantuvo reuniones con las Administraciones Autonómicas y departamentos y organismos dependientes de la Administración Central con el objetivo de colaborar en la redacción del Plan del Objetivo 2. Asimismo, el Plan expone que, durante esta fase de programación y en lo que respecta a su concreción regional, se consultó a los Consejos Económicos y Sociales de carácter re-

gional, allí donde existen esos órganos, y en su defecto, a las organizaciones más representativas.

El 14 de junio de 2000, atendiendo a la invitación del Consejo Económico y Social compareció, en nombre del Gobierno, el Director General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial del Ministerio de Hacienda, para explicar los principales contenidos del Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos. El Director General informó sobre las razones que justificaron el incumplimiento en el plazo de remisión al Consejo del Plan, señalando que la presentación del Plan a la Comisión Europea se realizó el 27 de abril, a pesar de tener como fecha límite el 14 de julio, para que la cofinanciación comunitaria se desarrollase desde el 1 de enero de 2000. Asimismo, el Director General expuso que el 23 de mayo la Comisión Europea había sugerido al Gobierno español que el Plan se negociase a través de Documentos Únicos de Programación para cada Comunidad Autónoma y no a través de un Marco Comunitario de Apoyo, como inicialmente se había previsto.

II. CONTENIDO

El Plan del Objetivo 2 para España 2000-2006 de los Fondos Estructurales Europeos se articula en una introducción y dos capítulos.

La introducción versa sobre cuestiones relacionadas con la metodología expositiva y la articulación del Plan. Asimismo, ofrece una rápida visión del procedimiento de elaboración y de la aplicación del principio de cooperación en dicha fase.

En el primero de los capítulos se realiza un análisis socioeconómico de las zonas españolas del Objetivo 2 y de las características fundamentales del Plan. En este sentido, el capítulo delimita las zonas consideradas elegibles en virtud del Objetivo 2 en cada Comunidad Autónoma, que afectan al 83,2 por 100 de la población de Aragón, al 37,1 por 100 en Baleares, al 65,2 por 100 en Cataluña, al 24,6 por 100 en Madrid, al 52,7 por 100 en Navarra, al 96,0 por 100 en el País Vasco y al 52,2 por 100 en La Rioja.

Asimismo, a pesar de su tratamiento regionalizado en el capítulo segundo, se procede en el primer capítulo a identificar las debilidades estructurales y las potencialidades de este tipo de zonas, estando ambas relacionadas con tres ámbitos claves para la competitividad de las zonas Objetivo 2, como son el desarrollo y organización productiva, tecnológica y comercial; los recursos humanos y el mercado de trabajo; y la estructura territorial, la dotación de infraestructuras y la situación medioambiental.

Se presenta, a continuación, la estrategia para lograr el objetivo final de «reconversión económica y social sostenible de las zonas con deficiencias estructurales» y se analiza tanto su coherencia interna, es decir, la idoneidad de los objetivos y prioridades de actuación para resolver los problemas que caracterizan a estas zonas, como su coherencia externa, estudiándose, en este caso, el respeto del plan de las prioridades expresadas por la Co-

misión³ para el nuevo periodo de programación al igual que de otras políticas comunitarias.

La estrategia presentada identifica los siguientes seis objetivos intermedios o ejes prioritarios de actuación: 1) mejora de la competitividad, desarrollo y diversificación del tejido productivo y creación de empleo; 2) mejora del medio ambiente, del entorno natural y de los recursos hídricos; 3) impulso de la Sociedad del Conocimiento, es decir, I+D, innovación y Sociedad de la Información; 4) desarrollo de las redes de comunicaciones y energía; 5) impulso al desarrollo local y urbano, y 6) asistencia técnica.

En este primer capítulo, se expone el esfuerzo financiero que implicará el conjunto de inversiones y gastos de la estrategia planteada, así como una serie de indicaciones sobre el cumplimiento del principio de adicionalidad. El esfuerzo financiero total global asciende a 5.606,1 millones de euros, de los cuales un 47,2 por 100 corresponde a la financiación comunitaria (FEDER y FSE), es decir, 2.646,9 millones de euros. El 52,8 por 100 restante será de cofinanciación de origen público español, con participación de la Administración General del Estado (26,9 por 100), de las Administraciones Regionales (49,2 por 100) y de las Administraciones Locales y otros (23,8 por 100).

La distribución del gasto previsto por ejes prioritarios de actuación revela la importancia que se otorga al impulso de la Sociedad del Conocimien-

to, que absorbe un 35,2 por 100 del total de fondos estrictamente comunitarios. El eje de mejora de la competitividad, desarrollo y diversificación del tejido productivo y creación de empleo, con un 27,8 por 100, y el eje dedicado a impulsar el desarrollo local y urbano, con un 18,4 por 100, le siguen en importancia. Igualmente, resulta destacable que la Comunidad Autónoma que más Fondos Europeos recibe en virtud de sus zonas de Objetivo 2 es Cataluña con un 45,1 por 100 del total, seguida del País Vasco con un 21,7 por 100.

Finalmente, en este primer capítulo, se expone la aplicación prevista del Plan, tanto lo relativo a las formas de intervención que lo desarrollarán, como las disposiciones generales sobre la aplicación de las mismas en lo relacionado con la gestión, su seguimiento, su evaluación y su control financiero.

El capítulo segundo, por su parte, dedica una serie de apartados monográficos a cada una de las Comunidades Autónomas que acogen en su territorio zonas Objetivo 2. Estos apartados describen, en general, la problemática y situación socioeconómica de las zonas de Objetivo 2; los resultados del periodo de programación anterior; las debilidades y fortalezas de dichas zonas; la estrategia de intervención; la evaluación *ex ante* de dicha estrategia; la evaluación medioambiental de las zonas; la evaluación sobre la igualdad de oportunidades; y finalmente, la participación de los agentes sociales y económicos.

III. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

A) DE CARÁCTER PREVIO

SOBRE LA ADECUACIÓN DEL PLAN DE OBJETIVO 2 AL REGLAMENTO (CE) 1260/1999

- El CES estima oportuno que el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 respete lo estipulado en el artículo 16 del

Reglamento (CE) 1260/1999, y, en este sentido, pone de manifiesto que, a grandes rasgos, el Plan responde a los requerimientos y formalidades para acceder a los Fondos Estructurales Europeos.

Se considera positiva la mayor adecuación a la normativa comunitaria que parece presentar el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2, respecto a otros planes de desarro-

³ COM (1999) 344 final, de 1 de julio de 1999.

llo regional dictaminados igualmente por el CES, ya que realiza una exposición clara y concisa de cómo el texto trata de respetar las disposiciones del Reglamento (CE) 1260/1999.

No obstante, respecto al artículo 16, apartado 1, letra a), en el que se establece que el Plan deberá contener «... una descripción de (...) los principales resultados del periodo de programación anterior teniendo en cuenta los resultados conocidos de las evaluaciones», el CES quiere subrayar que, aunque los planes regionales contengan esta descripción de los resultados del período 1994-1999, a la hora de analizar el impacto de las acciones y la coherencia de la planificación global expuesta en el Plan resultaría más conveniente disponer de una descripción conjunta del balance del período anterior.

Sin embargo, el CES comprende la justificación dada en el Plan a la ausencia de esta evaluación global posterior del período 1994-1999, fundamentada en que los resultados del período anterior se exponen en los diferentes planes regionales por separado para tratarlos de forma amplia y particularizada, dadas las singularidades de cada zona. En este mismo sentido, el Plan justifica la omisión de una cuantificación global de los efectos de las acciones previstas en el sentido del artículo 41, apartado 2, del Reglamento (CE) 1260/1999, así como la inexistencia de una evaluación global *ex ante* en materia medioambiental y de igualdad de oportunidades.

SOBRE EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN

- El Plan Objetivo 2 afirma que la aplicación del principio de cooperación ha estado presidida por un «*estricto cumplimiento*» de lo establecido al respecto en el artículo 8.1 del Reglamento (CE) 1260/1999, que dispone que: «*las acciones comunitarias (...) se aprobarán en estrecha colaboración (...) “cooperación”, entre la Comisión y el Estado miembro, y (...) en particular (...) con los interlocutores económicos y sociales*». «*La cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones*».

Sin embargo, el CES considera que, hasta ahora, la participación de los agentes económicos y sociales no supone un «*estricto cumplimiento*» del principio de cooperación. De hecho, se observa además que la solicitud de Dictamen al CES estatal se realiza *a posteriori* de la presentación de un avance del Plan Objetivo 2 a la Comisión. El CES entiende que ésta ha sido una circunstancia especial creada por la necesidad de presentar el Plan antes de la fecha límite del 30 de abril para conseguir que los proyectos sean elegibles también en el año en curso.

En este sentido, el CES pone de manifiesto que resulta difícil compaginar, en algunas ocasiones, las exigencias de la Comisión Europea en el cumplimiento estricto de los plazos relativos a la planificación de las intervenciones con el respeto del principio de cooperación demandado por ella.

No obstante, se recoge el compromiso de la Administración, expresado en el Plan, de tener en cuenta en la elaboración del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), o en su caso de los Documentos Únicos de Programación (DOCUPs), las observaciones o sugerencias del presente Dictamen, en aquellos aspectos que sean considerados pertinentes. No obstante, el CES insta a la Administración para que las deficiencias observadas en el cumplimiento del principio de cooperación en la primera fase de planificación sean corregidas de forma efectiva de cara a las siguientes etapas de financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.

- El CES subraya que el propio Plan expone que la Administración baraja, entre las diferentes fórmulas para asegurar el principio de cooperación, «*la presencia de representantes de los agentes económicos y sociales en los Comités de seguimiento cuya naturaleza así lo aconsejen*».

Por tanto, el CES muestra su preocupación, puesto que en la redacción actual del Plan los interlocutores económicos y sociales habían quedado excluidos del Comité de Seguimiento del MCA, siendo relegados a una segunda línea de cooperación meramente informativa ante el CES. Por consiguiente, el CES solicita que en la redacción definitiva sobre el Comité de Seguimiento

miento del MCA, o en su caso de los DOCUPs, se dé cabida a la presencia de los agentes económicos y sociales en el mismo y que, igualmente, se asegure su participación en el resto de Comités de Seguimiento que se creen.

- El CES estima conveniente, respecto al principio de cooperación, recordar lo expresado en su Informe 4/95⁴, de 20 de septiembre de 1995, en el que se ponía de manifiesto que para desarrollar este principio, previsto en los Reglamentos comunitarios, y observando la definición de estrecha concertación que expresó el Comité Económico y Social de la Unión Europea⁵, deben darse dos condiciones:

- *«Por un lado, y dado el carácter estrictamente consultivo del Consejo Económico y Social, las funciones más amplias a desempeñar en la estrecha concertación propuesta exceden sus competencias.*
- *Por otro lado, la Administración no está presente en el Consejo Económico y Social, cuando aquélla es parte indispensable en el procedimiento de cooperación.*

Consecuentemente, (...) ante el carácter específico del Consejo Económico y Social, consideramos necesaria la creación de un Comité de Coordinación, constituido por el Estado y las Organizaciones más representativas de los interlocutores sociales y económicos (...) encargado de la aplicación de la Política Estructural Comunitaria en España».

De este modo, el CES reitera⁶ su petición al Gobierno de un esfuerzo de coordinación mediante la creación de este Comité de Coordinación que incluya las ayudas de los cuatro Fondos Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-O e IFOP) y

del Fondo de Cohesión, y en el que estén representadas además de las diferentes Administraciones Públicas, las organizaciones empresariales y sindicales, que gozan del carácter de más representativas y aquellas otras que, afectadas por la participación en estos fondos, tengan igualmente dicho carácter. La constitución de este Comité de Coordinación sería incluso más necesaria al sustituirse el MCA por los DOCUPs y facilitaría al mismo tiempo el control de la dispersión en la gestión de las ayudas comunitarias.

En lo relativo al ámbito regional, el CES expresó igualmente en el citado Informe 4/1995 que *«para lograr la plena aplicación del principio de cooperación en el conjunto del Estado, al igual que dentro de las competencias de la Administración Central, este principio debe alcanzar a la participación de los interlocutores sociales y económicos en el ámbito de las Comunidades Autónomas».*

En este sentido, el CES subraya que a pesar de que en los Planes regionales presentados se haga referencia a la aplicación del principio de cooperación en sus respectivos ámbitos, ésta se ha realizado de manera dispar, siendo su máxima expresión la simple consulta. De este modo, la cooperación, tal y como se ha producido en algunas Comunidades Autónomas, no puede ser considerada ni la *«estrecha concertación»*, ni la *«asociación amplia y eficaz»*, a la que se refiere el artículo 8 del Reglamento (CE) 1260/1999 y, por tanto, no supone el cumplimiento estricto del principio de cooperación.

El CES ha considerado oportuno, no obstante, no someter a consideración los Planes de Objetivo 2 presentados por las distintas Comunidades Autónomas, ni el resultado final de las relaciones entre éstas y la Administración Central.

⁴ Informe 4/1995, de 20 de septiembre, sobre el Principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria.

⁵ Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea, de agosto de 1994, en que se establecía que la concertación *«es una expresión más fuerte que la simple información o que la propia consulta»* y que *«se entiende por estrecha concertación la asociación, en formas diversas, de los interlocutores sociales al proceso de toma de decisiones, a sabiendas que la decisión final deben tomarla, a su debido tiempo, las autoridades competentes».*

⁶ Véase CES, Dictamen 8/1993, de 21 de diciembre, sobre el Plan del Objetivo núm. 3 para España fuera de las regiones de Objetivo núm. 1 correspondiente al período 1994-1999; y CES, Informe 4/1995, de 20 de septiembre, sobre el Principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria.

En este sentido, el CES opina que no resulta apropiado reabrir discusiones sobre aspectos que hayan podido ser debatidos por los CES o los interlocutores sociales más representativos en el ámbito autonómico.

B) DE CARÁCTER GENERAL

- El CES considera adecuadas las prioridades presupuestarias y el reparto entre los ejes estratégicos de actuación que en el Plan se detallan. En este sentido, considera que si el apoyo financiero a los objetivos intermedios y a los ámbitos prioritarios de actuación se desarrolla correctamente, contribuirá a la consecución del objetivo último del Plan de la reconversión económica y social sostenible de las zonas con deficiencias estructurales.

Se valora positivamente que, respecto al período de programación anterior, se hayan incrementado los fondos destinados a la «mejora de la competitividad, el empleo y el desarrollo del tejido productivo» (eje 1), puesto que se priman actividades productivas que contribuyen directamente a la creación de empleo y a la reconversión del tejido industrial de las zonas afectadas.

Asimismo, el CES considera adecuada la asignación de un 35,5 por 100 del presupuesto al eje 3, destinado a promover la Sociedad del Conocimiento, y confía que en estos próximos años se consiga dar un salto cualitativo en innovación e I+D.

Por último, respecto a las prioridades presupuestarias, el CES constata que en los Programas Operativos la distribución porcentual entre los distintos ejes prioritarios varía según las necesidades específicas de cada zona.

- Dada la complejidad del sistema administrativo español, el CES estima conveniente clarificar y especificar las actuaciones de las distintas administraciones para evitar el posible peligro de solapamiento. De este modo resulta necesaria la diferenciación de las intervenciones realizadas a nivel nacional de las llevadas a cabo en el marco autonómico y el establecimiento de un siste-

ma de intercambio de información que garantice la ausencia de duplicidades.

- El CES valora positivamente que el medio ambiente se contemple en el documento como un elemento prioritario y una condición necesaria para alcanzar el objetivo final de lograr una reconversión económica y social sostenible.

Del análisis del capítulo primero se desprende que el medio ambiente es considerado no sólo como una necesidad para favorecer la sostenibilidad del desarrollo, sino como una oportunidad para el mismo, otorgándole un fuerte potencial por su contribución a la reconversión económica de las zonas Objetivo 2. En este sentido, se considera acertado este planteamiento general, ya que en todo momento se contempla como una oportunidad y no como una traba para el desarrollo. El CES considera deseable que este punto de vista impere en las sucesivas fases de la programación.

- Por otra parte, el CES estima adecuado que en el Plan Objetivo 2 se reconozca el «efecto frontera» que se produce entre municipios o zonas susceptibles de recibir financiación comunitaria y los que no son elegibles, por las distorsiones de competencia que genera. Al mismo tiempo, las medidas para paliar este efecto deben ser evaluadas para asegurar que contribuyen a solucionar estas distorsiones y no incrementarlas.
- El CES opina que sólo una actuación integral que implique medidas relacionadas con la agricultura, las infraestructuras, los servicios, la formación, el desarrollo local o el medio ambiente respondería a la necesidad prioritaria de desarrollar las zonas rurales evitando mayores deterioros frente a los ya sufridos.

Dado que la mayoría de las Comunidades Autónomas han optado por desarrollar estas medidas de forma diferenciada de la programación del Objetivo 2, tal como permitía el Reglamento (CE) 1257/1999⁷, el CES juzga necesario reforzar la coordinación de las actuaciones a favor del desarrollo rural, tanto entre sí como con el resto de

⁷ Reglamento (CE) 1257/1999, de 17 de mayo, de apoyo al Desarrollo Rural.

la programación del Objetivo 2, de modo que redunde en un aumento de las sinergias de las medidas propuestas. Asimismo, esta coordinación favorecerá el desarrollo de las intervenciones a favor del desarrollo rural, en previsión de que la iniciativa comunitaria LEADER+ lleve a cabo actuaciones en las comarcas afectadas por el Objetivo 2.

- El CES muestra su preocupación por la carencia de mención específica en el Plan a las actuaciones destinadas en las regiones Objetivo 2 a mejorar las infraestructuras y adecuar la formación de la mano de obra de las actividades relacionadas con la acuicultura continental. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de que las actuaciones del FEDER y del FSE en este ámbito sean coordinadas con las previstas en el Documento Único de Programación del IFOP para regiones fuera del Objetivo 1.

C) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

SOBRE LA ESTRATEGIA DEL PLAN OBJETIVO 2

- El CES valora positivamente la coherencia del Plan Objetivo 2 respecto al Plan de Objetivo 3 en determinados ámbitos específicos. De este modo, el eje dedicado a la «Mejora de la competitividad» (eje 1) dentro del Plan Objetivo 2 se corresponde con el de «Refuerzo de la capacidad empresarial» (eje 2 del Plan Objetivo 3); el «Impulso de la Sociedad del Conocimiento (I+D, innovación, sociedad información)» (eje 3 del Plan Objetivo 2) tiene su correlato con el «Refuerzo del capital humano en investigación, ciencia y tecnología» (eje 5 del Plan Objetivo 3); y finalmente, el «Impulso al desarrollo local y urbano» (eje 5 del Plan de Objetivo 2) se corresponde con el «Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo» (eje 8 del Plan de Objetivo 3).

De igual modo, el CES sigue considerando necesario incrementar los esfuerzos dirigidos al aumento de la estabilidad en el empleo. En este sentido, se hace preciso profundizar en las bases de

los Acuerdos de 1997 así como en aquellas otras que se acuerden en un contexto de diálogo social.

- Por otra parte, se considera de interés dejar constancia de que la propuesta no define indicadores de realización ni de resultados a la hora de planificar las acciones de políticas activas de empleo; de este modo, no seguiría las Orientaciones⁸ de la Comisión Europea, lo que dificulta el cumplimiento del artículo 36, sobre indicadores de seguimiento, del Reglamento (CE) 1260/1999.
- Igualmente, si bien los objetivos finales e intermedios definidos en el Objetivo 2 son coherentes con los objetivos derivados de la estrategia europea de empleo planteada en la Cumbre de Luxemburgo, no sucede lo mismo con los colectivos prioritarios ya que no se aportan indicadores específicos para ellos.

Además de identificar claramente los colectivos prioritarios de las actuaciones, el CES considera necesario:

- Apoyar la empleabilidad de las mujeres a través de medidas de desarrollo de «infraestructuras de acompañamiento» (sistema de servicios sociales adecuados), que refuercen las acciones emprendidas. Estas acciones, además de significar un fuerte impulso a la compatibilización de la vida familiar y profesional, permiten aprovechar el potencial de empleo femenino que se genera con las mismas.
- Mantener los incentivos a la contratación de mano de obra femenina y hacer una mayor difusión de estas medidas en el entorno empresarial.
- Actuar ante el colectivo de inmigrantes con un enfoque integral para evitar los riesgos de exclusión que vienen derivados de su propia situación social y laboral; en particular de su condición legal, acceso al empleo, desarraigo personal y familiar, desconocimiento del idioma y costumbres, problemas de alojamiento y vivienda, dificultades educaciona-

⁸ COM (1999) 344 final, de 1 de julio de 1999.

les y formativas, actitud de la población receptora, entre otros. Para evitar que esta población encuentre serias dificultades de cara a una real inserción social, el CES propone invertir en:

- 1) Dar un enfoque integral a la ayuda individual y de grupo de medidas en torno a los problemas relacionados con familia, vivienda, sanidad, educación, relaciones personales y sociales, entre otros.
 - 2) Potenciar el acceso y participación de los inmigrantes en las redes comunitarias de su distrito o barrio.
 - 3) Diseñar Programas Específicos de Formación Ocupacional que contemplen las situaciones múltiples y diversas en las que está inmerso este colectivo como son la movilidad geográfica, laboral, temporal o irregularidad en las asistencias, entre otras.
 - 4) Hacer un esfuerzo por ajustar cada vez más la demanda de empleo a la oferta existente, adaptando las acciones formativas a la realidad del mercado en el que se desenvuelven.
 - 5) Dotarles de las habilidades sociales y profesionales necesarias para su incorporación al mercado de trabajo y a la sociedad española.
- Finalmente, fomentar la empleabilidad del colectivo de discapacitados fundamentalmente a través de ayudas a su contratación que deberían darse a conocer en el ámbito empresarial.
- Respecto al componente de nuevos yacimientos de ocupación, elemento principal en las Directrices y Orientaciones comunitarias, cabe decir que su presencia es puramente testimonial en el Plan. Hecho que se contradice con la necesidad y conveniencia de potenciar este ámbito, dadas las características generales del mercado de trabajo de las zonas Objetivo 2.

SOBRE LOS EJES DE ACTUACIÓN

- El CES acoge favorablemente la importancia otorgada al **eje 1, «Mejora de la competitividad, el empleo y el desarrollo del tejido productivo»** y valora positivamente la continuidad dada a las actuaciones de la «Iniciativa PYME de desarrollo empresarial» de la anterior programación a través del «Plan de Consolidación y Competitividad para Pymes».

Se puede afirmar que las intervenciones que financien inversiones productivas que creen empleo o permitan mantener puestos de trabajo, y las actuaciones que promuevan la internacionalización de las empresas son medidas de interés que favorecen la realización del objetivo de mejora de la competitividad, diversificación del tejido productivo y creación de empleo.

- No obstante, se observa la falta de estudios detallados sobre la especialización industrial de las zonas de Objetivo 2. Las propuestas de actuación expuestas en el **eje 1** se centran fundamentalmente en medidas de carácter horizontal, que favorecen a las actividades ya instaladas y hacen difícil que los sectores más innovadores consigan un volumen mínimo de recursos necesarios para su desarrollo.

En este sentido, se considera positiva la determinación de objetivos sectoriales concretos en los programas de ayuda empresarial—por ejemplo, en términos de capacidad exportadora o de creación de empleo estable—, permitiendo una mejor evaluación de los mismos y, en consecuencia, su adecuación a los cambios de mercado.

- Respecto al tratamiento del empleo dentro del eje 1, el CES considera que:
 - Para favorecer la integración de las actuaciones a favor del empleo previstas en las diferentes zonas habría que mejorar la coordinación de los nuevos Servicios Públicos de Empleo, para lo que resulta necesario modificar algunos aspectos de la Ley Básica de Empleo.
 - Se debería aumentar el conocimiento del mer-

cado de trabajo para poder orientar las políticas activas tanto a corto como a medio y largo plazo. En este sentido, es necesario mejorar los Observatorios de Empleo y de Cualificaciones.

— Es necesario impulsar medidas generadoras de empleo y de mejora de la empleabilidad a través de acciones suficientemente detalladas, entre las que destacarían las siguientes:

- 1) Potenciar la coherencia y la calidad de las acciones destinadas a la mejora de la empleabilidad.
- 2) Modernizar los sistemas formativos y de orientación para que contribuyan a prevenir y reducir el desempleo, con el objetivo de que los trabajadores tengan en términos formativos una mayor empleabilidad y adaptabilidad.
- 3) Adecuar la planificación de la Formación ocupacional, por los Servicios de empleo, a las demandas del mercado de trabajo.
- 4) Mejorar los sistemas de intermediación para el empleo.
- 5) Desarrollar acciones integradas e itinerarios completos personalizados, que son más eficaces que la realización de actuaciones aisladas.
- 6) Vincular los programas de formación con el empleo, permitiendo un desarrollo de la acción formativa ligada a la práctica profesional (Escuelas Taller, Talleres de Empleo, prácticas en empresas, contratos formativos...).
- 7) Promover medidas generadoras de empleo, con mecanismos de acompañamiento, para que a la finalización de los distintos programas se favorezca la inserción laboral.
- 8) Fomentar los contratos formativos basándose en el conocimiento de las necesidades de empleo de las empresas.

En relación con las acciones dirigidas a la adap-

tabilidad en las zonas Objetivo 2, se deberán tener también en cuenta aspectos generales como:

- 1) El desarrollo de los acuerdos de formación continua, priorizando a los trabajadores no cualificados, los mayores de 45 años, empleados de las PYMES, mujeres trabajadoras y personas con discapacidad.
- 2) La integración de las nuevas tecnologías en el Sistema educativo, para lo que es necesaria una mejor coordinación entre Fondos Estructurales.
- 3) La configuración del futuro Sistema Nacional de Cualificaciones a través del Instituto de Cualificaciones, que debe contar con un presupuesto adecuado.

En lo relativo a la mejora del sistema productivo dentro del eje 1 el CES considera que:

- Para combatir el desempleo se requieren actuaciones de distinta naturaleza, desde la atención a las políticas activas con desempleados, hasta el fomento del tejido productivo.
- Resulta necesario impulsar las áreas con potencial de empleo contemplando tanto las ocupaciones no cubiertas por falta de personal cualificado como el desarrollo de servicios sociales y a la comunidad, públicos o privados. Igualmente es necesario impulsar actividades que den respuesta a nuevas demandas sociales aún no satisfechas, ni por el mercado, ni por los poderes públicos.
- Se deberían incluir entre las acciones destinadas al refuerzo de la capacidad empresarial aquellas que estén estrechamente vinculadas al desarrollo de los Recursos Humanos, por ejemplo estudios, análisis o seminarios que permitan conocer las mejores prácticas, entre otras.

- En cuanto al **eje 2, «Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos»**, el CES considera esencial:

Destacar que entiende acertada la considera-

ción como fortaleza del fuerte potencial de la agricultura ecológica, cuyo apoyo debe ser articulado como una forma de compensar el bajo rendimiento de estas producciones y aumentar su potencial competitivo, contribuyendo así a cubrir la gran demanda social de estos productos.

No obstante, el CES considera desafortunada la afirmación⁹ «*la actividad económica y social genera impactos negativos en el medio ambiente*», ya que se produce una generalización indiscriminada. Se propone por tanto matizar dicha afirmación limitándola a «determinadas actividades».

Como principio general, el CES estima que el carácter horizontal del medio ambiente y su relación por tanto, con los demás ejes de intervención, debe estar presente en toda la planificación. De esta manera, se congratula de que la debilidad referida como «*baja calidad de importantes zonas industriales*» se relacione con este eje 2, lo que se traduce en la apreciación de que el apoyo a la mejora de los procesos industriales redundará en una mayor eficacia de los mismos y por tanto en una disminución de su incidencia ambiental.

- El CES valora muy positivamente la prioridad otorgada, a través del **eje 3, «Impulso de la Sociedad del Conocimiento (I+D, Innovación, Sociedad de la Información)»**, a promover la I+D, a potenciar los centros de investigación tecnológica y a la extensión de la aplicación de las nuevas tecnologías, en línea con lo acordado en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000.

El CES considera que la incorporación a la Sociedad de la Información es una oportunidad para las zonas con problemas estructurales puesto que les permitirá participar en la revolución tecnológica. De este modo, debe garantizarse el acceso a una infraestructura de comunicaciones que ofrezca un abanico de servicios similar a los dis-

ponibles en las regiones más desarrolladas donde estas infraestructuras tienden a concentrarse.

Asimismo el CES subraya la importancia de dotar de recursos a los proyectos de I+D, a la innovación de productos y procesos y a los centros de investigación tecnológica. En este sentido, el CES insiste en la necesidad de fomentar y facilitar los canales de comunicación entre el sector productivo y los centros públicos de investigación. El Plan Objetivo 2 reconoce las fuertes deficiencias en la articulación del sistema ciencia-tecnología con la innovación empresarial; en consecuencia, desde el CES se apoyan las acciones que puedan contribuir a la vertebración de dicho sistema. En este sentido, la transferencia de tecnología y la difusión de resultados son prioritarias.

Para que estas líneas de actuación puedan alcanzar el éxito que merecen es ineludible reforzar el potencial humano especializado en I+D y ofrecer perspectivas atractivas para los investigadores. Asimismo, los sistemas de educación y formación deben tener en cuenta las demandas de la Sociedad del Conocimiento y se deberá realizar un decisivo esfuerzo en la formación de personal cualificado. Finalmente, el CES llama la atención sobre el esfuerzo necesario para evitar que algunos colectivos se queden al margen de esta revolución tecnológica del conocimiento, así como sobre la necesidad de priorizar las acciones de I+D que estén estrechamente vinculadas a las recogidas en los otros ejes.

- Respecto al **eje 4, «Desarrollo de las redes de comunicaciones y energía»**, el CES recuerda que en las regiones Objetivo 2 el desarrollo de estas redes sigue siendo una necesidad de carácter prioritario. A pesar de los avances registrados, las actuaciones e inversiones en materia de comunicaciones deberían mantener el impulso y la intensidad de la programación anterior teniendo en cuenta las necesidades derivadas de la preservación del medio ambiente. Estas regiones continúan padeciendo estrangulamientos en el

⁹ Expresado en el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos en el capítulo primero, apartado 1.2 letra c).

sistema de transportes en importantes áreas industriales y urbanas, así como dificultades de acceso de numerosas zonas rurales a las redes de transporte. Por otra parte la mejora del suministro y eficiencia energética debe paliar las insuficiencias del sistema de distribución energético existente.

- En cuanto al **eje 5, «Desarrollo local y urbano»**, en opinión del CES, resulta llamativo que no exista referencia alguna dentro del Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 al papel que juegan las Administraciones Locales (AALL), cuando su participación en la cofinanciación de las actuaciones del Plan es de un 23,8 por 100, es decir 117.183,9 millones de pesetas. A pesar de que éstas constituyen la realidad más próxima a los ciudadanos, resultan escasamente representadas en las acciones que se proponen, apareciendo, en todo caso, como ámbito en que se desarrollan las actuaciones pero no como agentes implicados en las mismas.

Por ello, el CES opina que resultaría apro-

piado:

- Especificar unas líneas de actuación estratégicas de uso de recursos a nivel de todo el Estado, para luego concretar cuáles van a desarrollarse desde las Comunidades Autónomas y cuáles desde las Corporaciones Locales, y así evitar solapamientos.
- Estudiar qué sectores emergentes existen a nivel local y definir el perfil de los posibles empresarios y de los futuros trabajadores. Para ello, se deben diseñar planes formativos que permitan la inserción laboral real en igualdad de condiciones. Estas iniciativas tienen que tener en cuenta las necesidades básicas de los trabajadores en general, pero en particular las de ciertos colectivos, como el de inmigrantes, en temas como el acceso a la vivienda, el derecho a la reagrupación familiar, la sanidad, la escolarización, entre otras.
- Promover las iniciativas locales de empleo.

IV. CONCLUSIONES

- 1) El CES reitera que el Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos, una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico de las zonas con deficiencias estructurales de nuestro país, debería ser objeto de una aplicación más estricta del principio de cooperación, tanto en los términos previstos por el Reglamento como por los expresados en el Informe 4/1995 del CES, de 20 de septiembre.
- 2) En este sentido, el CES insta a la Administración para que las deficiencias observadas en el cumplimiento del Principio de cooperación en la primera fase de planificación, que van más allá de la circunstancia coyuntural extraordinaria que se alega, sean corregidas de forma efectiva de cara a las siguientes etapas de financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.
- 3) El CES considera que Plan 2000-2006 para las zonas españolas incluidas en el Objetivo 2 de los Fondos Estructurales Europeos, deberá ser revisado a la luz de las observaciones generales y específicas contenidas en el presente Dictamen. De este modo, se recoge el compromiso de la Administración, expresado en el Plan, de tener en cuenta en la elaboración del Marco Comunitario de Apoyo (MCA), o en su caso de los DOCUPs, las observaciones o sugerencias del presente Dictamen, en aquellos aspectos que sean considerados pertinentes.
- 4) No se considera necesaria la formulación de conclusiones de fondo, pues de hecho, van recogidas en los criterios valorativos que se contienen en el Dictamen.

Madrid, 21 de junio de 2000.

V.º B.º El Presidente,
Federico Durán López

El Secretario General,
Ángel Rodríguez Castedo

Dictamen 3
2000