

**DICTAMEN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL
2000-2006 PARA LAS REGIONES ESPAÑOLAS INCLUIDAS EN
EL OBJETIVO Nº1 DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES
EUROPEOS**

Pleno extraordinario de 13 de octubre de 1999

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 extraordinaria del día 13 de octubre de 1999, el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

Con fecha 10 de septiembre de 1999 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito remitido por el Ministro de Economía y Hacienda por el que se solicitaba, a los efectos previstos en el Artículo 7.1. de la Ley 21/1991 de 17 de junio, la emisión de Dictamen sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos. El Presidente del Consejo trasladó la solicitud a la Comisión de Trabajo de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo para que ésta procediera a la elaboración de una propuesta de Dictamen.

Transcurrido el tiempo de consulta con las Administraciones Autonómicas, el 23 de julio de 1999, el Consejo de Ministros analizó el Plan de Desarrollo Regional (PDR) 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos, el cual fue remitido a continuación a las diferentes Comunidades Autónomas. Asimismo, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó, el 9 de septiembre de 1999, enviar el Plan a este Consejo Económico y Social para su dictamen.

El 22 de septiembre de 1999 compareció en el Consejo Económico y Social, para explicar los principales contenidos del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos, y en nombre del Gobierno, el Director General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 15 apartado segundo del Reglamento del Consejo (CE) nº 1260/1999, de 21 de junio de 1999, Disposiciones Generales sobre los

Fondos Estructurales, el Plan deberá ser presentado a la Comisión Europea antes del próximo 1 de noviembre, es decir cuatro meses después de la aprobación por la Comisión de la lista de las regiones objetivo nº 1¹.

El Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 presenta el gasto total de las Administraciones Públicas susceptible de financiación con Fondos Estructurales para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos, tomando el relevo al Plan establecido para el periodo de programación anterior, 1994-1999, y que igualmente fue objeto de Dictamen por parte de este Consejo Económico y Social (Dictamen 4/93, de 30 de septiembre de 1993).

El Plan de Desarrollo Regional objeto de dictamen 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 1999².

Estos nuevos Reglamentos se hacen eco del acuerdo político alcanzado por el Consejo Europeo de Berlín, de 25 de marzo de 1999, sobre la “Agenda 2000”, en la que se exponían las perspectivas financieras para el periodo 2000-2006, así como el proyecto de regulación sobre las ayudas estructurales.

Los nuevos Reglamentos, según indica la Comisión Europea, tratan de conseguir una mayor concentración y simplificación de la acción de los Fondos Estructurales reduciendo el número de objetivos prioritarios a tres, frente a los siete del periodo anterior.

El objetivo nº1 trata de promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas de la Unión Europea. El criterio de selección para ser considerada región objetivo nº1 permanece invariable respecto a la programación anterior³. Los

¹ El 1 de julio de 1999, la Comisión Europea aprobó la lista de las zonas que se incluirán en el objetivo nº1 para el periodo 2000-2006.

² Reg. (CE) nº 1260/1999, Disposiciones Generales sobre los Fondos Estructurales; Reg. (CE) nº 1261/1999 relativo al FEDER; Reg. (CE) nº 1257/1999 relativo al FEOGA; Reg. (CE) nº 1262/1999 relativo al FSE; Reg. (CE) nº 1263/1999 relativo al IFOP.

³ En el artículo 3.1 del Reg. 1260/1999, de 21 de junio de 1999, se dispone que serán regiones del objetivo nº1 las correspondientes al nivel II de la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS 2) cuyo producto interior bruto (PIB) per cápita, medido en estándar de poder adquisitivo y calculado a partir de los datos comunitarios de los tres últimos años disponibles el 26 de marzo de 1999, sea inferior al 75 por 100 de la media comunitaria. En España son elegibles para el objetivo nº 1 en el periodo 2000-2006 las regiones siguientes: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha,

nuevos Reglamentos introducen un régimen transitorio de ayudas para aquellas regiones que han dejado de ser objetivo nº1. Para estas últimas, se desarrollarán nuevos programas regionales para el periodo 2000-2005, a partir del cual pasan a ser objetivo nº2.

El nuevo objetivo nº2 para el periodo 2000-2006 se centra en la necesidad de promover la reconversión económica y social de zonas con dificultades estructurales y recoge las zonas que en el periodo actual están incluidas en las regiones objetivo nº2 y nº5b. Se especifican cuatro tipos de regiones objetivo nº2, las industriales, las rurales, las urbanas y las pesqueras.

El objetivo nº3 se centra en la adaptación y modernización de las políticas nacionales y europea de empleo, de educación y de formación. Esta intervención afecta a todas las regiones excepto a las objetivo nº1 y se constituye como marco de referencia de las acciones a favor de los recursos humanos de los Estados miembros.

El procedimiento para la obtención de las ayudas de los Fondos Estructurales Europeos para las regiones objetivo nº1 se divide en tres etapas:

Primera etapa: Elaboración y presentación por parte de los Estados miembros de los planes de desarrollo. El artículo 16 del Reglamento del Consejo (CE) nº 1260/1999, de 21 de junio de 1999, establece el contenido de los planes de desarrollo, los cuales deben incluir una descripción, si es posible cuantificada, de la situación de partida de las regiones objetivo nº1; una presentación de los resultados del periodo de programación anterior (1994-1999) en base a las evaluaciones existentes y de los recursos financieros movilizados; la descripción de una estrategia adecuada para lograr el objetivo de desarrollo y de ajuste estructural, así como, de las prioridades establecidas; las indicaciones sobre la utilización y participación financiera de los Fondos; y finalmente, una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores.

En esta primera etapa, los planes de desarrollo de las regiones objetivo nº1 deberán respetar, en lo relativo a las medidas destinadas al desarrollo de los recursos humanos, que: *“...las prioridades previstas sean coherentes con el plan nacional de empleo que*

Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Extremadura, Murcia y Ceuta y Melilla. Cantabria deja de ser región objetivo 1 puesto que la media de su renta per cápita para los años 1994, 1995 y 1996 ha superado el 75 por 100 de la renta per cápita media comunitaria, concediéndosele el “status” de región objetivo nº1 para el periodo transitorio 2000-2006.

se venga aplicando...”⁴. De este modo, el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 observará las directrices de empleo que, tras el Consejo de Luxemburgo de 1997, el Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España viene respetando, ajustándose a cuatro pilares básicos: (1) mejorar la capacidad de inserción profesional o la empleabilidad, (2) desarrollar el espíritu de empresa, (3) fomentar la capacidad de adaptación de trabajadores y de empresas y (4) reforzar la política de igualdad de oportunidades.

Por su parte, la Comisión presentó la Comunicación sobre las directrices para los programas del periodo 2000-2006⁵, en donde se exponen sus prioridades respecto al nuevo periodo de programación que, en virtud del artículo 10 apartado 3 del Reglamento (CE) nº 1260/1999, servirán de: “...*orientación indicativa general basada en las políticas comunitarias pertinentes convenidas para ayudar a las autoridades nacionales y regionales competentes en la elaboración de los planes de desarrollo y en la posible revisión de las intervenciones.*”

Segunda etapa: la Comisión aprobará el Marco Comunitario de Apoyo, estableciéndose por la Comisión en concertación con el Estado miembro, en el que se definen “...*la estrategia y las prioridades de la acción, sus objetivos específicos, la participación de los Fondos y los demás recursos financieros. Este documento estará dividido en ejes prioritarios y se aplicará mediante uno o más programas operativos*”⁶.

Tercera etapa: se establecerán las intervenciones que podrán tomar, entre otras, la forma de programa operativo o documento único de programación. Las intervenciones operativas serán presentadas por el Estado miembro en forma de solicitudes de ayuda, para posteriormente ser adoptadas por la Comisión.

El Reglamento del Consejo 1260/1999, refuerza el principio de “cooperación”. En particular, en el artículo 8 de este Reglamento se establece que la designación por parte de los Estados miembros de los interlocutores más representativos ya sea a nivel nacional, local o de otro tipo, tratará de observar “...*una asociación amplia y eficaz de todos los organismos adecuados de acuerdo con la normativa y práctica nacionales,*

⁴ Arts 16.1.b. y 16.2 del Reg. (CE) nº 1260/1999, Disposiciones Generales sobre los Fondos Estructurales.

⁵ COM (1999) 344 final, de 1 de julio de 1999.

⁶ Art. 9.d. del Reg. (CE) nº 1260/1999, Disposiciones Generales sobre los Fondos Estructurales.

teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y un desarrollo sostenible mediante la integración de requisitos en materia de protección y de mejora del medio ambiente.”

En el apartado 2 de este artículo 8 se establece: *“la cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.”*

El principio de cooperación fue objeto de informe por parte de este Consejo Económico y Social⁷, aprobado por el pleno el 20 de septiembre de 1995.

II.- CONTENIDO

El Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 para las regiones españolas incluidas en el objetivo nº1 de los Fondos Estructurales Europeos se articula en cinco capítulos y tres anexos.

Los primeros cuatro capítulos establecen los elementos básicos del Plan para el conjunto de los territorios del Estado español que durante el período 2000-2006 estarán incluidos en el objetivo nº 1 de los Fondos Estructurales Europeos.

En el Capítulo I, se ofrece una visión general de los principales rasgos comunes de la problemática socioeconómica de las regiones españolas incluidas en el objetivo nº 1 y una cuantificación de los mismos a través de unos indicadores expuestos en un anexo al capítulo primero, remitiendo a la consulta de los planes autonómicos para obtener una información más detallada.

Continúa el capítulo señalando que la descripción sintética de los problemas que afectan a las regiones objetivo nº1 recoge la baja densidad demográfica, el escaso proceso de convergencia real, una elevada especialización en el sector primario y un nivel medio de productividad inferior a la media nacional.

En lo relativo al mercado de trabajo, las regiones objetivo nº1 presentan en su conjunto una mayor tasa de desempleo, una escasa tasa de actividad y una débil participación femenina en la mano de obra.

Por último, se describe la situación de los factores que explican la escasa competitividad de las regiones objetivo nº1, observándose la baja cualificación del capital humano, el

⁷ Informe 4/95, de iniciativa propia, sobre el principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria, de 20 de septiembre de 1995.

débil desarrollo tecnológico, la escasa implantación de la sociedad de la información y el insuficiente nivel de accesibilidad territorial.

Asimismo, en este Capítulo I se presenta un diagnóstico sobre las debilidades, fortalezas y potencialidades de desarrollo que, en general, comparten dichas regiones, a partir de las cuales se establecen las prioridades estratégicas del Plan.

En el Capítulo II se establecen los principales objetivos y directrices estratégicas de desarrollo de interés común para el conjunto de regiones objetivo nº1. Se expone el árbol de objetivos relacionando objetivos finales, objetivos intermedios y ámbitos de actuación. Se presentan tres objetivos finales o grandes prioridades estratégicas del Plan: favorecer el proceso de convergencia real; fomentar la creación de empleo, la empleabilidad y la igualdad de oportunidades y promover la sostenibilidad del desarrollo, el bienestar social y la calidad de vida.

Los ámbitos de actuación se articulan funcionalmente a través de diez ejes de desarrollo: (1) mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo; (2) sociedad del conocimiento, I+D y telecomunicaciones; (3) medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos; (4) desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades; (5) desarrollo local y urbano; (6) redes de transporte y energía; (7) agricultura y desarrollo rural; (8) estructuras pesqueras y acuicultura; (9) turismo y patrimonio cultural y (10) construcción de equipamientos colectivos y de bienestar social, que engloban equipamientos de Sanidad y Servicios Sociales.

En el Capítulo III se expone el esfuerzo financiero que implicará el conjunto de inversiones y gastos que traerá consigo la aplicación de la estrategia planteada. El gasto previsto alcanza los 26,2 billones de pesetas, de los cuales, un 54,6 por 100 corresponden de media a las actuaciones de la Administración Central y, en este sentido, un 45,4 por 100 a las de las Administraciones Territoriales, oscilando entre el 51,68 por 100 de Galicia y el 34,99 de Ceuta.

La distribución del gasto previsto por ejes revela que las redes de transporte y energía reciben un 29,37 por 100, seguidas por el eje de desarrollo de los recursos humanos, empleabilidad e igualdad de oportunidades con un 16,91 por 100 y el de medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos con un 13,8 por 100.

Se presenta, igualmente, la distribución regional del gasto observándose que Andalucía compromete un 29,9 por 100 del gasto total previsto, seguida por la Comunidad Valenciana y por Galicia, con un 13,6 y un 13,2 por 100, respectivamente.

Por su parte, el capítulo III especifica la distribución entre cada uno de los Fondos Estructurales. De este modo, un 69,66 por 100 del gasto previsto total de las acciones potencialmente cofinanciables lo sería por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), un 18,07 por 100 por el Fondo Social Europeo (FSE), un 11,31 por 100 por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección Orientación (FEOGA-Orientación) y el 0,96 por 100 por el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

El Capítulo IV presenta la evaluación previa de los efectos macroeconómicos, regionales y sectoriales del Plan. Esta evaluación recoge un ejercicio de estimación de impacto macroeconómico del Plan, distribuido por regiones y por ramas de actividad. Igualmente, realiza una estimación del impacto de la inversión del plan sobre la dotación regional de factores productivos y del impacto que a largo plazo se prevé que tenga sobre la producción de cada región.

El Capítulo V dedica una serie de apartados monográficos a cada una de las regiones objetivo nº 1 en los cuales se describen, en general, la problemática y situación socioeconómica de la región; los principales resultados del anterior periodo de programación (1994-1999); las principales debilidades y estrangulamientos existentes desde el punto de vista de su desarrollo socioeconómico y los principales objetivos, estrategias y líneas de intervención; una evaluación previa de la coherencia de dicha estrategia, y finalmente, el resultado del proceso de consulta y participación de los agentes económicos y sociales.

En el Anexo I se expone el diagnóstico de la situación del medio ambiente de las regiones del objetivo nº 1 y una valoración de los efectos medioambientales esperados como consecuencia de la estrategia de desarrollo expuesta en el Plan. Se presenta un compendio de los trabajos realizados por parte de las autoridades medioambientales de las regiones objetivo nº1, que según indica el Plan han sido supervisados por el Ministerio de Medio Ambiente y con los criterios establecidos por la Red de Autoridades Medioambientales en cuanto a evaluación y metodología.

El Anexo 2 recoge la evaluación previa sobre igualdad de oportunidades, presentándose de forma diferenciada y específica para cada una de las regiones consideradas.

Por último, el Plan incorpora en un Anexo adicional el PDR de Cantabria 2000-2006 por su carácter de región en régimen transitorio, atendiendo así, a la exigencia reglamentaria de que el PDR otorgue un tratamiento independiente a este tipo de regiones.

III.- VALORACION Y OBSERVACIONES

A) DE CARÁCTER PREVIO

1) En la actualidad, persisten en España importantes desequilibrios territoriales y sociales, tanto entre las propias Comunidades Autónomas como en el interior de sus territorios. Por consiguiente, se considera que, dentro del conjunto de políticas, debe aplicarse una específicamente regional, que teniendo en cuenta las características de cada uno de los territorios, trate de maximizar las potencialidades de cada uno, a la vez que, ayude en lo posible a superar sus actuales limitaciones.

Para lograr la mayor eficiencia de la política regional, el CES estima preciso que se acomoden a ella el resto de las políticas económicas que se implementen, de manera que no se produzca una anulación de los posibles efectos positivos implícitos en las actuaciones puramente territoriales. El CES estima que, si no se introducen las oportunas correcciones, se produce una dinámica económica que concentra el crecimiento en las zonas más desarrolladas.

Asimismo, el CES considera que la política regional debe mantener vigente el objetivo prioritario de reducir las diferencias territoriales, tanto en el interior del país como en relación con el conjunto de la UE.

Para lograr tan ambicioso objetivo no se puede renunciar a ninguno de los instrumentos disponibles, siendo preciso articularlos como suma de las actuaciones públicas y privadas, realizadas en los distintos ámbitos territoriales.

2) El CES ha estimado oportuno no someter a consideración las Políticas de Desarrollo Regional de las Comunidades Autónomas y el resultado final de las relaciones entre las Comunidades Autónomas afectadas y la Administración Central.

3) El CES considera que el PDR, una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país en general, y de las regiones menos desarrolladas en particular, debería ser objeto de un análisis más amplio y profundo por su parte, lo que ha resultado

imposible de efectuar dada la premura del plazo con que el Gobierno ha solicitado el Dictamen.

No obstante, el CES estima oportuno no obstruir el complejo proceso que supone la obtención de ayudas de los Fondos Estructurales y emite, en el plazo requerido, el Dictamen solicitado.

4) La presentación ante el CES del PDR para las regiones objetivo nº1 con un plazo mínimo para la evacuación de Dictamen, no puede ser considerada como cumplimiento suficiente del principio de cooperación.

En opinión del CES, el respeto del principio de cooperación supone contar con la mayor participación posible de los interlocutores económicos y sociales que gocen del carácter de más representativos en todas las fases de preparación y elaboración de todos los objetivos (nº1, nº2 y nº3) en la aplicación de los Fondos Estructurales Comunitarios.

En este sentido, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas deberían haber participado en la discusión y elaboración del PDR con independencia de su posterior remisión al CES con objeto de emitir el correspondiente Dictamen.

5) Este principio de cooperación se refuerza tras la reforma de los Reglamentos comunitarios sobre los fondos estructurales de 21 de junio de 1999. La Unión Europea interpreta el principio de cooperación más allá de la simple información o consulta.

De este modo, en el considerando 27 del Reglamento (CE) 1260/1999 y con detalle en el artículo 8 del Reglamento (CE) 1260/1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, se establece que las acciones comunitarias *“se aprobarán en estrecha concertación, en lo sucesivo denominada “cooperación”, entre la Comisión y el Estado miembro, y con las autoridades y organismos designados por el Estado miembro de acuerdo con su normativa nacional y prácticas actuales, en particular:*

- *las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes,*
- *los interlocutores económicos y sociales,*
- *cualquier otro organismo adecuado en este marco.”*

Asimismo, la designación por parte de los Estado miembros de los interlocutores más representativos ya sea a nivel nacional, local o de otro tipo, *“...establecerá una*

asociación amplia y eficaz de todos los organismos adecuados de acuerdo con la normativa y práctica nacionales, teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la igualdad entre hombres y mujeres y un desarrollo sostenible mediante la integración de requisitos en materia de protección y de mejora del medio ambiente.”

En el apartado 2 de este artículo 8 se establece que *“la cooperación se aplicará a la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones.”*

Este principio de cooperación impregna el contenido del Reglamento (CE) 1260/1999 desde los considerandos hasta el articulado. De este modo, el Principio de coordinación entre los distintos Fondos expuesto en el artículo 10 de dicho reglamento, subraya en su segundo apartado la necesidad de que la coordinación respete el principio de cooperación. Por su parte, el artículo 15, en el que se describe la preparación y la aprobación de los planes, expresa en su apartado segundo la necesidad de someter los Planes a consulta previa con los interlocutores antes de ser presentados por los Estados miembros a la Comisión. Asimismo, el artículo 16 que describe el contenido que deben presentar los Planes, establece en la letra d del apartado 1 que el Plan deberá incluir *“una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores.”*

6) Junto al principio de cooperación, los Reglamentos establecen también los siguientes principios básicos:

- El principio de complementariedad, artículo 8 del Reglamento 1260/1999, que establece: *“las acciones comunitarias se conciben como complemento de las acciones nacionales correspondientes o como contribución a éstas”*
- El principio de subsidiariedad, artículo 8 del Reglamento 1260/1999, que dispone: *“la ejecución de las intervenciones incumbirá a los Estados miembros, en el nivel territorial que resulte apropiado de acuerdo con la situación concreta de cada Estado miembro”*.
- El principio de coordinación, artículo 10 de este Reglamento, en el que se prevé que los Fondos se coordinen a través de los Planes, los Marcos Comunitarios de Apoyo, los Programas Operativos y los Documentos Únicos de Programación, así como a través del seguimiento y evaluación de las actuaciones y las orientaciones de la Comisión. Asimismo, esta coordinación observará las intervenciones del BEI y las de los demás instrumentos financieros existentes.

- El principio de adicionalidad, artículo 11 del Reglamento 1260/1999, que establece: *“con el fin de garantizar verdaderos efectos económicos, los créditos de los Fondos no podrán sustituir los gastos estructurales públicos o asimilables del Estado miembro.”*

B) DE CARÁCTER GENERAL

- Sobre la estructura

1) El CES considera que si las líneas generales de los principales objetivos y prioridades estratégicas que se recogen en el PDR se desarrollan correctamente, contribuirán a favorecer el proceso de convergencia real, la creación de empleo y la sostenibilidad del desarrollo, el bienestar social y la calidad de vida.

Con este fin, el PDR debería insistir más en un modelo de desarrollo coherente para las regiones objetivo 1 de España, en el que sobre la base de una formulación de objetivos generales y directrices comunes de actuación, plasmados en los ejes de intervención, se establezca una estrategia de actuación diferenciada para cada una de las regiones, según sea la problemática y singularidad de cada territorio, y donde se recojan las acciones previstas por las distintas administraciones en la región.

2) La lectura del PDR parece dar la impresión, en algunas de sus actuaciones, de ser, más bien, una yuxtaposición de las propuestas de las distintas administraciones en la que, prácticamente, no se han considerado de manera conjunta e integrada las actuaciones del conjunto de administraciones. Así las actuaciones de la Administración General del Estado, se recogen casi de forma exclusiva en el capítulo segundo del Plan.

En este sentido, el CES entiende que habría sido conveniente contar con una desagregación por regiones de las intervenciones de la Administración General del Estado, estimando necesaria una mayor descentralización de la gestión y un reparto entre la Administración Central y las Autonómicas acorde con los niveles competenciales de éstas en el marco de la solidaridad interregional.

La petición de una mayor descentralización de la gestión y de una mayor flexibilidad se justifica por la adecuada capacidad demostrada por las Administraciones Autonómicas en el periodo de programación anterior. Todo esto sin poner en peligro el cumplimiento del principio de adicionalidad.

3) Por ello, el CES juzga que sería conveniente:

- Detallar, en la parte regional, las actuaciones a realizar por la Administración General del Estado en el marco de sus competencias, ya que sólo se recogen las referentes a infraestructura de transporte (eje 6), especificando que se realizarán de forma concertada en los casos en los que las competencias son compartidas.
- Introducir modificaciones en el capítulo 2 que permitan, en consonancia con la necesidad de establecer un marco de actuaciones de base regional, clarificar la estrategia general y la distribución competencial.

Al mismo tiempo, se estima que es importante realizar esfuerzos para generar sinergias entre las regiones, que permitan alcanzar un desarrollo equilibrado y coherente. Estas sinergias favorecerán el empleo y la cohesión social y territorial, contribuyendo a mejorar la competitividad de las economías regionales.

En opinión del CES, el objetivo final del PDR de favorecer el proceso de convergencia real supone un desafío para la Administración Central, para las Autonómicas y para los interlocutores económicos y sociales. Para que las acciones previstas contribuyan a mejorar la convergencia real con otras regiones de la UE, es necesaria la colaboración de todos y un compromiso por parte de las distintas administraciones de buscar la eficiencia en la aplicación de los programas.

4) El CES entiende que habría sido deseable que antes de la presentación del texto final se hubiera realizado un mayor esfuerzo en el análisis y redacción de los distintos capítulos del Plan, tal y como se le señaló al Director General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda en su comparecencia del día 22 de septiembre de 1999, con el objetivo de evitar errores y contradicciones dentro del Plan.

- Sobre la adecuación del PDR al Reglamento (CE) 1260/1999

1) En el aspecto formal, el CES estima oportuno que el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006 se adecue a la normativa expuesta en el artículo 16 del Reglamento (CE) 1260/1999, y, en este sentido, pone de manifiesto que aunque a grandes rasgos se han observado las indicaciones que el Reglamento realiza sobre el contenido de los planes, existen una serie de disposiciones que no son respetadas completamente por el Plan presentado al CES.

En primer lugar, el artículo 16 apartado 1 letra a) establece la necesidad de que el Plan contenga una “...una descripción de los recursos financieros movilizados y los principales resultados del período de programación anterior teniendo en cuenta los resultados conocidos de las evaluaciones.” El CES quiere subrayar el respeto que sobre esta indicación ha mantenido cada uno de los Planes regionales por separado, pero no encuentra una descripción a nivel nacional del resultado del periodo de programación anterior, 1994-1999, lo que dificulta el análisis de los impactos de las acciones que afectan a varias regiones.

En segundo lugar, en este mismo artículo, en el apartado 1 letra c), el Reglamento dispone que los Planes deberán contener una serie de indicaciones respecto a la utilización y la forma prevista de la participación financiera tanto de los Fondos, como, en su caso, del BEI y de los demás instrumentos financieros, “- incluido, con carácter informativo, el importe total de la sección de Garantía del FEOGA, para las medidas a las que se refiere el artículo 33 del Reglamento (CE) n° 1257/1999- las necesidades previstas en materia de asistencia técnica; indicaciones sobre la adicionalidad conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 11, que, en el caso del objetivo n° 1, deberán adoptar la forma de un cuadro financiero global que recapitule los recursos públicos o asimilables y, en su caso, los recursos privados estimados, así como los gastos estructurales comunitarios para cada una de las prioridades propuestas en el plan”. El CES subraya la inexistencia de referencia alguna sobre las necesidades en materia de asistencia técnica y sobre el principio de adicionalidad, así como la falta del cuadro financiero global al que se refiere dicho artículo en su apartado 1 letra c). Además, se llama la atención sobre la importancia que adquiere dicho cuadro financiero global en las negociaciones con la Comisión previas a la aprobación del Marco de Apoyo Comunitario.

2) El CES muestra su preocupación ante el incumplimiento en el ámbito nacional del apartado 1 letra d) del artículo 16 del Reglamento (CE) 1260/1999, sobre la necesidad de que el Plan incluya “una relación de las disposiciones previstas para consultar a los interlocutores” puesto que afecta, directamente, al principio de cooperación.

El CES no encuentra referencia alguna a cómo se arbitrará el principio de cooperación a lo largo del periodo de programación y recuerda que, según el artículo 35 del Reglamento 1260/1999, cada marco comunitario de apoyo o documento único de programación y cada programa operativo será supervisado por un Comité de

Seguimiento para cuya creación se consultará a los interlocutores económicos y sociales.

Asimismo, en opinión del CES la participación a nivel regional no implica el respeto automático del principio de cooperación por parte del Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, ya que su ámbito de actuación es diferente en tanto en cuanto debe presentar una estrategia integrada de desarrollo regional a nivel nacional.

- Sobre el principio de cooperación

1) En la plena aplicación del principio de cooperación, el CES considera que se debe garantizar la participación de los interlocutores sociales en las etapas de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes. Esa participación se articulará a través del propio Consejo Económico y Social puesto que tiene asignadas por Ley las funciones de órgano consultivo del Gobierno.

El CES, tal y como ya expresó en su informe 4/95, de 20 de septiembre de 1995, relativo al principio de cooperación⁸, estima que para desarrollar el principio de *estrecha concertación o cooperación* previsto en los Reglamentos comunitarios y observando la definición de estrecha concertación que expresó el Comité Económico y Social de la Unión Europea⁹, 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 la falta de precedente por la inexistencia de prácticas vigentes en esta materia, y ante el carácter específico del Consejo Económico y Social,

⁸ Informe 4/1995, de 20 de septiembre de 1995, sobre el Principio de cooperación de los interlocutores sociales y económicos en la política estructural comunitaria.

⁹ Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de 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-"*

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.”

En consecuencia, recogiendo lo expresado en el citado Informe, el CES reitera la conveniencia de que *“existan dos posibles ámbitos de actuación del Comité de Coordinación que propone el Consejo Económico y Social: de carácter general o específico, según se contemple el conjunto de todos los objetivos y medios (fondos), o alguno de ellos.*

En el ámbito general, la participación plena debe corresponder a las asociaciones empresariales y centrales sindicales más representativas. En los ámbitos específicos, además de la participación de las anteriores, sería conveniente incluir las organizaciones profesionales específicas que estando representadas en el Consejo Económico y Social, tuvieran relación directa con los medios utilizados y que ya intervinieran como interlocutores ante las autoridades españolas en las correspondientes actuaciones sectoriales. De ser adoptado este criterio, estas organizaciones podrían entrar en fórmulas adecuadas de carácter informativo sobre los trabajos llevados a cabo en el ámbito general.”

Se ha constatado una mayor disponibilidad de los responsables de la administración, para informar en el CES de la ejecución del programa anterior así como para presentar el PDR 2000-2006.

2) Asimismo, el CES expresó en el citado informe 4/95 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 en la mayor parte de los Planes regionales se hace referencia a la aplicación del principio de cooperación en sus respectivos ámbitos, lo que supone un avance con respecto a la programación anterior, ya que por primera vez en el PDR (2000-2006) se les ha presentado el PDR a los agentes económicos y sociales en sus Comunidades Autónomas.

Asimismo, el CES subraya que esta participación de los interlocutores sociales y económicos a nivel regional ha resultado muy dispar. La norma general ha sido, o bien una presentación formal del Plan a los agentes económicos y sociales, o bien una petición de dictamen a los CES autonómicos.

Por otra parte, es necesario hacer constar que los interlocutores económicos y sociales deberían haber participado en la discusión y elaboración del PDR, de acuerdo a lo señalado en el artículo 8 apartado 2 del Reglamento 1260/1999, con independencia de su posterior remisión al CES con objeto de emitir el correspondiente dictamen.

3) Se observa, igualmente, la falta de información en el PDR sobre el cumplimiento del principio de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Es imprescindible que figure un documento, en forma de anexo, que incorpore esta cuestión. De lo contrario, la elaboración del PDR no se ajustaría a lo previsto en los nuevos Reglamentos.

C) DE CARÁCTER ESPECÍFICO

1) El CES llama la atención sobre la utilización, en el **capítulo primero** del Plan, en el subapartado que describe la convergencia real, de una estimación realizada por la Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda y no de la serie oficial publicada por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En el Plan figuran los datos del Valor Añadido Bruto (VAB) de las regiones españolas objetivo nº1 a precios de mercado medidos a precios constantes de 1986, para el periodo 1981-1996, frente a la serie oficial del INE que se refiere al Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado medidos a precios constantes de 1986, para el periodo 1981-1995.

Por tanto, el CES considera que las cifras que aparecen en el Plan deberían ajustarse a las estadísticas oficiales aprobadas por el INE y que sería preciso corregir esta situación.

Asimismo, sería conveniente que la Comisión y los Estados miembros utilizaran además del PIB per cápita, un conjunto de indicadores (educativos, sanitarios, demográficos, medioambientales y de distribución de la renta, entre otros) que siendo de carácter más amplio permitiesen elaborar un índice similar al Índice de Desarrollo Humano que realiza anualmente la Organización de Naciones Unidas, que ofreciera una información

mucho más realista sobre la evolución de los niveles de desarrollo de los diferentes Estados y regiones.

2) Respecto al **capítulo segundo**, el CES acoge favorablemente las líneas generales y los ámbitos de actuación que se establecen en los ejes de desarrollo identificables a nivel del conjunto de las regiones objetivo nº 1.

Sin embargo, un Plan de Desarrollo Regional se considera como un conjunto de estrategias a realizar en una serie de territorios a partir de sus limitaciones y potencialidades, y no una mera suma de decisiones previamente adoptadas por diferentes departamentos ministeriales.

Por otra parte, a diferencia de lo ocurrido en el periodo de programación anterior, la falta de concreción, sin especificación de las líneas de actuación dentro de los ejes, imposibilita un análisis serio de las mismas, incluido el análisis de sus asignaciones presupuestarias y su adecuación a los objetivos estratégicos.

3) El CES valora positivamente, dada la actuación del Fondo de Cohesión, que este PDR asigne, respecto a la programación anterior, un porcentaje algo menor a los programas de gasto en infraestructuras físicas y que otorgue mayor importancia al desarrollo del tejido productivo y a la inversión en capital humano. Si bien se llama la atención sobre los necesarios esfuerzos de gestión y coordinación que implicará el desarrollo de estos últimos.

Aún así, sería conveniente no sólo no disminuir sino aumentar el peso de las infraestructuras sociales en el conjunto del gasto del PDR, en concordancia con lo que se reconoce en el propio documento: *“la insuficiente dotación de equipamientos sociales incide negativamente en el asentamiento de la base demográfica”*.

4) Se observa la falta de estudios detallados sobre la especialización industrial de las regiones objetivo 1. Las propuestas de actuación expuestas en el **eje nº1** se centran en medidas de carácter horizontal que, por tanto, no tienen una perspectiva de promocionar aquellas actividades industriales con mejores perspectivas de futuro. Tal como se ha observado en el desarrollo de los programas de ayudas horizontales vinculados a la I+D, las actividades más maduras, en las que el salto tecnológico es muy difícil, son las que obtienen la mayor parte de los recursos, puesto que ya están establecidas, mientras que los sectores con futuro, poco implantados en la actualidad, no consiguen un volumen de fondos suficiente para desarrollarse.

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 su impacto y, en consecuencia, su adecuación a los cambios del mercado. Esto contrasta con la tendencia a la burocratización en la concesión de las ayudas que generan las medidas horizontales lo que en numerosas ocasiones dificulta la gestión.

5) Asimismo, el CES estima conveniente que la Administración establezca los instrumentos que van a facilitar el acceso de las empresas innovadoras a la financiación, sobre todo a través de fórmulas de capital riesgo.

Por otra parte, podría hacerse una referencia clara a la coordinación que debería existir con el BEI en la participación de éste en la financiación de proyectos productivos, así como con el Fondo Europeo de Inversiones y sus intermediarios financieros.

6) En relación al apoyo a la internacionalización se estima conveniente destacar que la mayor parte de los ámbitos de actuación se orientan a la promoción comercial y, sin embargo, en la fase actual de internacionalización hay otros elementos que tienen que ser tomados en cuenta: la promoción de inversiones en el exterior y la cooperación industrial y tecnológica. Será necesario recoger esta idea de forma que en fases posteriores –Marco de Apoyo Comunitario y Programas Operativos- se puedan incluir proyectos que desarrollen estos ámbitos.

En este sentido, y sobre la promoción de inversiones en el exterior, sería importante hacer una referencia a la financiación para la preparación de proyectos de inversión en el exterior, a ser posible coordinados con otros instrumentos financieros comunitarios existentes.

7) En las Orientaciones de la Comisión Europea a los Estados miembros para “Los Fondos Estructurales y su coordinación con el Fondo de Cohesión. Directrices para los programas 2000-2006”¹⁰, bajo el epígrafe “Participación del sector privado en la formulación de las estrategias”, se señala que *“la calidad de los programas destinados a desarrollar el sector de las PYME puede mejorarse cuando se elaboran y aplican en el contexto de una cooperación amplia en la que toman parte representantes de empresas y de organizaciones de servicios a las empresas”*. En este sentido, esta amplia

¹⁰ COM(99) 344 final de 1/07/99.

cooperación con el sector privado debería indicarse en este eje del PDR, como intervención prevista en el desarrollo de las actuaciones para PYMEs, que se realizan desde las administraciones central y regionales.

De acuerdo también con las indicaciones citadas de la Comisión Europea, en particular con el epígrafe “Mejorar los sistemas de prestación de asistencia”, el CES estima que en las actuaciones dirigidas a la mejora de la cualificación y capacitación empresarial debería hacerse una mención específica al apoyo financiero para el establecimiento y desarrollo de proyectos destinados a los servicios a las empresas. De la misma manera, considerando el carácter heterogéneo de las Pymes, deberían desarrollarse ayudas integradas y claramente identificables para éstas. Estas intervenciones deberían dirigirse también a las microempresas o a grupos específicos, tales como empresarios jóvenes, mujeres empresarias o grupos desfavorecidos.

Por otra parte, se consideraría oportuno en el eje 1 del Plan la inclusión de acciones específicas destinadas al refuerzo de la capacidad empresarial, a través del fomento del espíritu de empresa, que estén vinculadas al desarrollo de los recursos humanos. Así, por ejemplo, acciones de mejora de gestión de los recursos humanos, acciones de estudios, análisis, seminarios que permitan conocer las mejores prácticas, para reforzar la adaptabilidad de empresas y trabajadores, acciones de estudio, análisis, seminarios que identifiquen las trabas que dificultan la inversión en recursos humanos e identifiquen los mejores incentivos a la formación en la empresa.

8) En el marco de las telecomunicaciones, descrito en el **eje 2: Sociedad del Conocimiento, I+D, Sociedad de la Información y Telecomunicaciones**, el CES valora positivamente las prioridades y líneas de actuación del PDR, que tienen como objetivo integrar a las regiones objetivo 1 de la forma más rápida y plena posible en la sociedad del conocimiento, impulsando medidas concretas para garantizar la universalización del acceso a los recursos telemáticos. Se entiende necesario llevar a cabo una ambiciosa labor de formación y educación para difundir, con vocación universal, los conocimientos necesarios para la utilización de dichos recursos.

Por ello, debiera potenciarse el desarrollo de teleaplicaciones que faciliten el acceso a la enseñanza, la teleasistencia y la medicina, dando prioridad a aquellas dedicadas a las personas de edad avanzada o con dificultades, que obstaculicen su integración social. Igualmente, es fundamental la implantación de servicios de búsqueda e inserción

laboral, fundamentalmente para aquellos colectivos con mayores riesgos de exclusión del mercado laboral.

Por último, se estima necesario incluir en el apartado “las telecomunicaciones y la Sociedad de la información”, dos infraestructuras de telecomunicaciones que se entiende son de enorme importancia: el despliegue de redes de acceso vía radio, que combinado con la red de cable puede suponer un importante impulso a la extensión de redes de acceso de gran capacidad, y la extensión de la cobertura de la radiodifusión sonora digital.

9) Respecto al **eje 3**, dedicado al medio ambiente, resultan básicas y fundamentales las actuaciones que, sobre residuos, están planteadas al final del proceso, ya que, además, posibilitan el reciclaje de los mismos, con una hipotética rentabilidad en caso de reutilización.

Pero además, debiera propiciarse el máximo esfuerzo de la Administración respecto a la mejora integral de los procesos productivos, ya que ello supone una nueva cultura medioambiental y, en la mayoría de los casos, la rentabilidad de las inversiones efectuadas. La actividad de “producción limpia” está directamente relacionada con mejoras de rendimientos y calidad de los productos. El propio MINER estima que en torno al 70 por 100 de los proyectos de adaptación medioambiental son potencialmente generadores de “cash-flow” positivo, y, en consecuencia, rentables.

Sobre estos objetivos y ventajas debe incidirse, a través de campañas de sensibilización y otros medios, tanto en el ámbito de las administraciones públicas, como en las grandes empresas y Pymes.

Asimismo, el CES llama la atención a la falta de mención específica a energías renovables con gran futuro en nuestro país, como son la solar y la biomasa.

10) Dado que el **eje 4** incluye medidas relacionadas con la reconversión económica y social, el desarrollo de los recursos humanos y el desarrollo rural, resulta esencial contar con una dotación económica suficiente y adecuada a estos fines, teniendo en cuenta las altas tasas de desempleo de las regiones objetivo 1.

El CES estima conveniente la realización de un mayor esfuerzo en la aplicación de los fondos de este eje en las regiones que presentan un menor nivel educativo.

11) El Plan Nacional para el Empleo engloba el conjunto de medidas a desarrollar por España en política de empleo. Esto no impide, sin embargo, que el PDR señale medidas

y colectivos preferentes y prioridades presupuestarias en tal dirección o en aquellas otras que se consideren oportunas en la perspectiva plurianual del PDR.

En este sentido, el CES considera que el PDR debería contemplar una estrategia de conjunto que se adapte a los problemas más importantes en materia de empleo: el desempleo femenino y juvenil, el paro de larga duración y la necesidad de mayor estabilidad, entre otros.

Como reflexión general, cabe subrayar, que para combatir el desempleo se requieren actuaciones de distinta naturaleza, tanto desde la atención a las políticas activas con desempleados, como desde el fomento del tejido productivo.

12) Así, en opinión del CES, las estrategias que se recogen en el eje 4, que se centran en la mejora de la empleabilidad de los parados, deberían impulsar medidas que fueran generadoras de empleo, a través de acciones suficientemente detalladas:

- a) Potenciar la coherencia y calidad de acciones destinadas a la mejora de la empleabilidad.

El CES sostiene que, a pesar de los avances, existen lagunas importantes y reformas pendientes para modernizar nuestros sistemas formativos y de orientación, de manera que contribuyan a prevenir y reducir el desempleo a través de una mayor empleabilidad y adaptabilidad y una mayor dosis de políticas activas. Y las acciones financiadas a través del eje 4 del PDR deberían contribuir a este objetivo.

Es necesario avanzar no sólo en la extensión o cantidad de las actuaciones, sino en la calidad de las mismas. En este sentido, debe potenciarse la especialización de los programas en función del colectivo concreto al que se dirigen (edad, sexo, tiempo en desempleo,...).

Resulta conveniente un mayor desarrollo coherente de acciones integradas e itinerarios completos personalizados, más eficaces que la realización de actuaciones aisladas.

Igualmente, resulta necesario potenciar la vinculación de los programas de formación al empleo, permitiendo un desarrollo de la acción formativa ligada a la práctica profesional (Escuelas taller, talleres de empleo, prácticas en empresas, contratos formativos...).

b) Promover medidas potencialmente generadoras de empleo, reforzándose, entre otros, los mecanismos de acompañamiento que, a la finalización de los distintos programas, favorecen la inserción laboral posterior.

c) En la misma línea, deben desarrollarse las iniciativas locales de empleo, tanto en el ámbito de las cualificaciones más demandadas no cubiertas, como en el de los servicios sociales. Es necesario, en este sentido, tener en cuenta nuevas actividades que den respuesta a demandas sociales reales, no satisfechas actualmente por el mercado ni por los poderes públicos.

13) Asimismo, el CES considera que las acciones vinculadas al futuro Sistema Nacional de las Cualificaciones deben contribuir a dotar de mayor transparencia y flexibilidad al mundo cambiante de las cualificaciones, además de servir como instrumento de vínculo de los tres subsistemas de formación que existen en España. En este sentido, el CES estima que podría resultar necesaria una dotación presupuestaria adecuada para su puesta en marcha, y que debería evitarse que sirva para un desarrollo no deseado que sobrepase su función orientativa y de referencia y lo convierta en un instrumento burocrático.

14) El CES subraya la necesidad de que las acciones formativas, de orientación y reinserción que se financien a través del futuro Plan de Desarrollo Regional, contribuyan eficazmente a reforzar una estrategia, en conjunto, de recursos humanos que mejore sustancialmente la capacidad de inserción profesional, especialmente la de aquellos colectivos con más dificultades como los jóvenes, parados de larga duración, mujeres y discapacitados.

Del mismo modo, parece indispensable que dichas acciones contribuyan a desarrollar activamente los Acuerdos de Formación Continua, para trabajadores no cualificados, trabajadores mayores de 45 años, mujeres trabajadoras y trabajadores discapacitados, así como a impulsar el Programa Nacional de Formación Profesional, cuyos resultados han sido expuestos por el Gobierno en el Plan de Empleo.

15) En este sentido, el CES considera que continúa siendo especialmente necesario, a pesar de los progresos alcanzados (sobre todo en el ámbito de la formación continua), acercar la oferta formativa al mercado de trabajo a través de acciones de mayor calidad.

Y para ello es particularmente importante acercar las políticas formativas a los puestos de trabajo, tanto en materia de formación profesional reglada como en el marco de la

enseñanza superior, mediante la supresión, entre otras medidas, de los obstáculos que impiden que la formación esté vinculada al contexto real en el cual se va a desenvolver el desempeño del trabajo.

16) En la misma línea, los programas de formación y empleo para la inserción de determinados colectivos (los Talleres de empleo y los Programas de Escuelas Taller), que recoge el eje 4, deberían ampliar su ámbito a otras áreas fuera de las actividades de interés social y acercarse más a la realidad de los sectores productivos de manera que se garantice una mayor empleabilidad a sus beneficiarios sin interferir en el buen funcionamiento de las normas de competencia que rigen el mercado.

Además, resulta especialmente importante la tarea previa de orientación y clasificación de los demandantes de empleo, que hasta ahora es escasa y poco efectiva. Las oficinas públicas de empleo deberían fomentar, entre otros instrumentos, los contratos formativos en base al conocimiento de las necesidades de empleo de las empresas.

17) En relación con las medidas orientadas a incrementar la participación de determinados colectivos, especialmente el de las mujeres, en el mercado de trabajo, se considera especialmente importante que el apoyo a la empleabilidad de los mismos venga acompañado de medidas de infraestructura o acompañamiento (v.g.: sistema de servicios sociales adecuados) que refuercen las acciones emprendidas y permitan compatibilizar la vida familiar y profesional de forma adecuada.

18) En relación con las acciones novedosas presentadas en los Planes de Empleo de este año y del año pasado, que se incluyen en el eje 4 del PDR, el CES opina que debería priorizarse la calidad de las acciones de orientación y clasificación. El aumento del número de beneficiarios de las llamadas entrevistas en profundidad (incorporadas al Plan de Empleo del año pasado), no indica necesariamente una mejora en el sistema de orientación, y resulta necesaria una evaluación detenida de la calidad de las mismas.

En este sentido, las nuevas acciones de orientación dirigidas a la búsqueda activa de empleo que recoge el eje 4, que se concretaron en el Programa de Tutoría Individualizada y en el denominado “Compromiso de Actividad”, pueden suponer un avance si se canalizan a través de un sistema integrado, coordinado y de calidad.

19) Respecto a las acciones destinadas a promover la inserción y reinserción ocupacional de los desempleados que se observan en el eje 4 del Plan, el CES insiste en la necesidad de que se prevean y se financien acciones que impliquen un estudio previo

y una evaluación posterior de las medidas de inserción propuestas y ya puestas en marcha. Lo que permitirá identificar la eficiencia y la eficacia de las mismas, así como el impacto para cada colectivo afectado¹¹.

20) A juicio del CES debería evitarse que la proliferación de entidades involucradas en las acciones formativas y de orientación pueda provocar intervenciones aisladas con un escaso aprovechamiento de los resultados de las mismas por todos los actores, siendo necesario incluso reducir las existentes. Igualmente, parece importante que se trabaje eficazmente en la elaboración de indicadores comunes que permitan identificar los efectos que cada una de las acciones ha tenido sobre los objetivos propuestos. Estos indicadores deberían ser no sólo cuantitativos sino también de calidad e impacto. Dichos indicadores comunes serán los que sirvan para determinar el grado de eficacia y la idoneidad de las medidas propuestas cara a su posible corrección o mantenimiento; también ayudarán a identificar más claramente el éxito de experiencias distintas que han puesto en marcha otros Estados miembros.

21) Por último, el CES considera que el PDR carece de una concreción de los mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos, con la participación de los agentes sociales implicados, tanto a nivel estatal, como autonómico. En este sentido, y para que dicha participación sea posible y eficaz, es necesario que se definan las líneas de actuación para concretar la asistencia técnica, como de hecho ya se contempla en el ámbito europeo.

22) En lo que se refiere al desarrollo urbano, **eje 5**, el CES considera que se debería contemplar la implementación de los instrumentos necesarios para financiar el establecimiento y desarrollo de sistemas adecuados de gestión urbana y local.

23) A efectos de consolidar los ejes transfronterizos expuestos en el **eje 6** del PDR, el CES propone que se culmine la conexión entre las autovías que lo hagan posible. En este sentido, y sin perjuicio, tanto de las conexiones ya previstas como de aquéllas otras que se puedan abordar en este período, queremos subrayar esencialmente el eje transversal Este-Oeste, que permitiría enlazar con el Corredor Atlántico, considerado en el texto que se somete a Dictamen como de gran potencialidad de futuro.

¹¹ Esta consideración es además la que ha guiado a la propia Comisión Europea a la hora de realizar las últimas recomendaciones al Reino de España, una vez analizado el Plan de Empleo para el año 1999.

Asimismo, el CES juzga conveniente resaltar la importancia que en las orientaciones comunitarias establecidas en el artículo 10.3 del Reglamento (CE) 1260/1999¹², se concede a la necesidad de inversión en fuentes de energía renovables, puesto que esto favorecerá el desarrollo de los recursos locales, y contribuirá a reducir la dependencia de las importaciones de energía, al tiempo que creará nuevas posibilidades locales de empleo. Por esta razón, se deberían tener en cuenta acciones específicas de ayuda a las PYME para fomentar la adquisición de equipos de energía renovable.

24) En relación al **eje 7**, se consideran necesarios los objetivos propuestos, si bien se echa de menos una referencia a la necesidad de avanzar en la cohesión económica y social dentro del medio rural.

El CES considera que el PDR debe contribuir al logro de un adecuado equilibrio territorial entre todos los territorios del Estado, para un desarrollo armónico y homogéneo. En especial, resulta imprescindible su contribución para superar la discriminación de las zonas rurales en la dotación de servicios a la población. El envejecimiento de la población y el despoblamiento de las zonas rurales ha emergido en estos últimos años como un problema grave, que debe afrontarse con una actuación global dirigida a atenuar la brecha de servicios y dotaciones que separan a estas zonas del medio urbano, de forma que la población encuentre una calidad de vida que no la induzca a abandonar el medio rural.

25) Respecto al **eje 8** sobre estructuras pesqueras y acuicultura, el CES considera que la disminución de la participación relativa de la partida presupuestaria para la pesca y la acuicultura, que pasa de representar el 1,23 por 100 al 0,78 por 100 de la estimación de gasto elegible, resulta preocupante por condicionar su futuro desarrollo.

El CES estima que se debe prestar especial atención a las actividades agrícolas, ganaderas y pesqueras y al desarrollo rural. Los ajustes estructurales que requieren han de propiciar un mejor desarrollo de estos sectores. En este sentido, en opinión del CES resulta preocupante el descenso de la participación de los ejes de agricultura y desarrollo rural, eje 7, y el eje de estructuras pesqueras y acuicultura, eje 8, que han pasado de representar el 12,55 por 100 del gasto total estimado al 9 por 100.

¹² COM(99) 344 final de 1/07/99.

26) El CES considera necesario que se hubiera indicado en el Plan el criterio utilizado para el reparto del gasto previsto, expuesto en el **capítulo tercero**, tanto desde una perspectiva regional-plurirregional como estrictamente regional y por ejes de actuación, ya que sin esta información resulta difícil realizar una valoración sobre la asignación de los fondos, y a qué orientaciones corresponde su reparto.

27) El CES valora positivamente la inclusión voluntaria en el Plan de una evaluación previa de los efectos macroeconómicos, regionales y sectoriales de la realización del Plan para el periodo 2000-2006. Sin embargo, el CES estima que en virtud del artículo 41 del Reglamento (CE) 1260/1999 sobre la evaluación previa, el impacto macroeconómico debería ir acompañado por una valoración de la coherencia de la estrategia del Plan.

En opinión del CES, el análisis del impacto macroeconómico que se expone en el capítulo cuarto tendría que presentarse, en cuanto a las conclusiones a las que llega, de forma menos categórica y más condicionada al cumplimiento de los supuestos de los que se parte. Sin poner en duda la calidad técnica de los modelos econométricos en los que se han basado las proyecciones, conclusiones como la de que el impacto inflacionista del PDR para el año 2000 será del 2 por 100 es, cuando menos, preocupante, si no se insiste en que se está comparando con una situación hipotética en la que no se realizase ninguno de los gastos que contiene el PDR para dicho año, lo que significaría una situación de depresión de la demanda.

Por otra parte, la precariedad de las previsiones que se deducen de los modelos aplicados, aconseja no utilizar las mismas con fines de política económica.

El escenario macroeconómico planteado tiene una escasa utilidad para enmarcar las acciones del objetivo nº1. Teniendo en cuenta que, en la situación actual, las proyecciones macroeconómicas para un periodo de tiempo tan dilatado incorporan un elevado grado de incertidumbre, sería necesario que se incorporara su proyección anual sin limitarse a la media del periodo, sirviendo de marco de las medidas propuestas.

Dado el carácter agregado de la evaluación macroeconómica, ésta queda incompleta si en su momento no se efectúa una evaluación pormenorizada del impacto de cada una de las diferentes líneas de actuación en el ámbito territorial y proyectos individuales ejecutados en cada fase de programación, con la finalidad de conocer la efectividad de cada actuación específica y la conveniencia de su continuación.

Además, se entiende que esta evaluación pormenorizada no sólo debería ser “ex-ante” sino, también, “ex-post” a la realización de los proyectos. Esta evaluación previa ha de ser conocida por el CES antes de emitir las oportunas valoraciones sobre los proyectos de actuación que se le sometan a consideración.

IV.- CONCLUSIONES

- 1) El CES reitera que el PDR, una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país en general, y de las regiones menos desarrolladas en particular, debería ser objeto de un análisis más amplio y profundo por su parte, lo que ha resultado imposible de efectuar dada la premura del plazo con que el Gobierno ha solicitado el Dictamen.
- 2) El desarrollo del principio de cooperación en los términos del informe 4/1995 del CES, de 20 de septiembre de 1995, deberá tomarse en cuenta en etapas sucesivas y para el conjunto de las actuaciones, de manera que hubiera una colaboración en el proceso de elaboración, evitando, así, que se produjeran situaciones como la actual.
- 3) 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, 13 de octubre de 1999

El Secretario General

V.º B.º El Presidente

Ángel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS DE CC.OO., UGT Y CIG, PERTENECIENTES AL GRUPO PRIMERO DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL AL DICTAMEN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 2000-2006

Los Consejeros que suscriben el presente voto particular, aunque han votado positivamente el conjunto de la propuesta de dictamen, consideran que las ideas mencionadas a continuación no quedan reflejadas en dicha propuesta y solicitan, a tenor del artículo 43 del Reglamento del CES, la inclusión de este Voto Particular en la resolución definitiva correspondiente.

NÚMERO 1

CAPITULO III.

Valoración y Observaciones

Si bien coincidimos plenamente en que el apoyo a la internacionalización de las empresas es un factor de competitividad muy importante consideramos que ya hay suficientes regímenes de ayudas previstos en el Plan de Desarrollo Regional (PDR) (apoyo a consorcios y grupos de promoción empresarial, realización de misiones comerciales, apoyo a la investigación para la detección de oportunidades en el exterior,

apoyo a las actuaciones promocionales en el exterior, apoyo a la asistencia a Ferias, etc.) que recogen lo que deben ser estas medidas.

Por lo tanto, creemos que no debería contemplarse lo contenido en el apartado 6 de las Observaciones de Carácter Específico que menciona la promoción de inversiones en el exterior, sin ninguna especificación, lo que puede incluir inversiones que supongan una deslocalización de actividades productivas en estas regiones Objetivo 1, que se caracterizan por un bajo nivel de industrialización y altas tasas de desempleo.

Consideramos que el PDR no es, en ningún caso, el marco para diseñar actuaciones que puedan suponer una desinversión de capitales en estas regiones, afectando negativamente al empleo, que es una de las grandes prioridades estratégicas establecidas en el PDR.

Teniendo en cuenta, además, que las Directrices para los programas del periodo 2000-2006, según comunicado de la Comisión, COM (1999) 344 final, en relación con las ayudas a las empresas, establecen que:

“Los Fondos comunitarios no deberán usarse en general para los traslados de la producción o de otros servicios dentro del territorio de la Unión.

NÚMERO 2

AL CAPITULO III.

Valoración y Observaciones

Los Consejeros que suscriben el presente voto, consideramos que las estrategias que se recogen en el eje 4, además de carecer de concreción, tal y como se reconoce en el Dictamen, responden insuficientemente a resolver el problema del desempleo, ya que se centran fundamentalmente en mejorar la empleabilidad de los parados sin impulsar otras medidas que son las que fundamentalmente generan empleo, tales como:

1. Aumentar la estabilidad en el empleo, reduciendo los altos índices de temporalidad a través de un conjunto de medidas que incluyan actuaciones legales, económicas y administrativas que impidan el abuso del encadenamiento y rotación de los contratos temporales.
2. Favorecer e impulsar la reordenación y reducción del tiempo de trabajo, como han demostrado multitud de experiencias ya desarrolladas tanto en nuestro país como en otros países europeos.
3. Mejorar la protección por desempleo, garantizando una renta de sustitución que facilite la búsqueda de empleo y el reciclaje profesional. Junto a la mejora del nivel de formación, orientación y adquisición de la experiencia profesional, es necesario aumentar el nivel de cobertura de la protección social por desempleo, estableciendo el necesario equilibrio y relación entre las políticas activas y el derecho a una renta económica de sustitución que permita a las personas desempleadas buscar activamente empleo.

Los Consejeros D. José M. González Gil de Bernabé, perteneciente al Sector Marítimo Pesquero y Dña. Isabel Avila Fernández-Monge de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios, pertenecientes ambos al Grupo Tercero del Consejo Económico y Social, se adhieren al Voto Particular suscrito por los Consejeros de CC.OO., UGT y CIG pertenecientes al Grupo Primero del CES al Dictamen sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006

Madrid, 13 de octubre de 1999

El Consejero abajo firmante, D. Maximino Carpio García, perteneciente al Grupo Tercero del Consejo Económico y Social, se adhiere al Voto Particular en su apartado **Número 1** suscrito por los Consejeros de CC.OO., UGT y CIG pertenecientes al Grupo Primero del CES al Dictamen sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006.

Madrid, 13 de octubre de 1999

Los Sres. Consejeros D. Fernando Moraleda Quílez (UPA) Grupo Tercero y D. José Manuel de las Heras Cabañas se adhieren al voto particular presentado por los Consejeros de CC.OO., UGT y CIG del Grupo Primero.

Madrid, 14 de octubre de 1999

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ISABEL AVILA FERNÁNDEZ-MONGE, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS CONSEJEROS MARCOS DE CASTRO SANZ, JUAN TOLEDO LUCAS, ALFONSO VÁZQUEZ FRAILE, IGNASI FAURA VENTOSA, ANTONINO JOYA VERDE, CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GIL DE BERNABÉ, FRANCISCO PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL Y MAXIMINO CARPIO DEL GRUPO TERCERA AL DICTÁMEN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 2000-2006.

D^a Isabel Ávila Fernández-Monge manifiesta a través de este voto particular su discrepancia con los siguientes contenidos del Dictamen emitido por el Pleno del CES en su sesión de 13 de octubre de 1999, sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006. En concreto con la afirmación que señala:

“En el ámbito general, la participación plena debe corresponder a las asociaciones empresariales y centrales sindicales más representativas”.

En cuanto estima que debería indicar que **“En el ámbito general, la participación plena debe corresponder a todos aquellos interlocutores económicos y sociales que estén integrados en el CES”**.

Todo ello, con apoyo en lo establecido.

El Reglamento (CE) número 1260/1999 en su artículo 8 no hace ninguna limitación a los interlocutores económicos y sociales siempre que sean los más representativos a nivel nacional, cuando habla del principio de Cooperación. Estimo que el texto del borrador pone dichas limitaciones, yendo más allá de lo que dispone el propio Reglamento.

Asimismo, considero que de el apartado 14 del Capítulo dedicado a Observaciones de carácter específico, debería incluirse,

“Facilitando y mejorando el acceso tanto a la formación profesional continuada como a la ampliación de la formación general de quienes han visto limitada dicha formación por el desempeño de actividades sociales básicas”.

Recomendaciones que contiene el Informe Keppelhoff, aprobado por el Parlamento Europeo y lo contenido en los diferentes Planes de Igualdad de Oportunidades.

Por otra parte, estimo que habría que incorporar un nuevo apartado, en el Capítulo dedicado a Observaciones de carácter específico, con el siguiente texto

“Entre las medidas tendentes a impulsar el Principio de Igualdad de Oportunidades en el mercado de trabajo y en la sociedad, se deben promover políticas sociales apropiadas para evaluar y reconocer la contribución del trabajo no remunerado en nuestra sociedad, con el fin de facilitar el desarrollo social y humano, que haga efectiva la igualdad entre hombres y mujeres, realizándose una medición del mismo y reflejar dicho valor en el PIB”

Considerando que el 80% del trabajo no remunerado en España, es realizado por mujeres:

En España hay alrededor de 4.000.000 de mujeres entre 16 y 65 años que declaran como actividad principal ser amas de casa.

Un alto porcentaje de estas mujeres es mayor de 45 años y a esta edad es difícil que el mercado les ofrezca un puesto de trabajo a pesar de los esfuerzos formativos que puedan hacerse.

Esas mujeres han estado realizando una actividad no mercantil pero si importante ya que genera riqueza y bienestar para toda la sociedad y no sólo para su familia, siendo necesario hacer políticas sociales concretas para este grupo de población.

Esto es ya algo indiscutible y reconocido tanto, desde la objetividad científica, como desde la pluralidad político-ideológica que representan las distintas resoluciones:

ONU:

La invisibilidad de la producción de subsistencia, informal, doméstica y de voluntariado origina el desconocimiento de la mayor parte del trabajo de las mujeres. Por ello, la Conferencia de Naciones Unidas de Nairobi, 1985, culminó con una propuesta para acabar con esa invisibilidad, tanto en las estadísticas como en las contabilidades nacionales. **Sólo si estos recursos se toman efectivamente en consideración puede hacerse una planificación adecuada de los recursos humanos potenciales y de las políticas de ajuste a la crisis económicas.**

En 1995, la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer, que tuvo lugar en Pekin, logró de los Gobiernos que se modificase la interpretación de su propia estructura económica a través de la cantificación y valoración del trabajo no remunerado.

PARLAMENTO EUROPEO

En 1993 el Informe Keppelhoff aprobado por dicho Parlamento recoge también estas recomendaciones.

ESPAÑA

A este reconocimiento también se ha sumado el Congreso de los Diputados cuando aprobó por unanimidad una Proposición no de Ley (10 de marzo de 1998) en la que se instaba al Gobierno a que realice la medición cuantitativa del trabajo no asalariado en el PIB, según el compromiso de Pekin.

Al tiempo que el trabajo de las amas de casa es reconocido institucionalmente, en el ámbito científico la Catedrática de Sociología del CSIC M. Angeles Durán en su informe “La Base del Iceberg” es contundente cuando afirma que “la economía española es como un iceberg, porque flota gracias a los dos tercios del esfuerzo colectivo que permanece invisible”.

MADRID, 13 DE OCTUBRE DE 1999

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ISABEL AVILA FERNÁNDEZ-MONGE, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS CONSEJEROS MARCOS DE CASTRO SANZ, JUAN TOLEDO LUCAS, ALFONSO VÁZQUEZ FRAILE, IGNASI FAURA VENTOSA, ANTONINO JOYA VERDE, CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GIL DE BERNABÉ Y JOSÉ ANTONIO SUÁREZ LLANOS DEL GRUPO TERCERA Y DE LOS CONSEJEROS REPRESENTANTES DE CC.OO, UGT Y CIG AL DICTÁMEN SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO REGIONAL 2000-2006.

D^a Isabel Ávila Fernández-Monge manifiesta a través de este voto particular su discrepancia con los siguientes contenidos del Dictamen emitido por el Pleno del CES en su sesión de 13 de octubre de 1999, sobre el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006.

En relación con el punto 9 del capítulo dedicado a Observación de Carácter Específico sobre el eje 3 MEDIO AMBIENTE, estimo que su apartado primero cuando dice que “resultan básicas y fundamentales las actuaciones que, sobre residuos, están planteadas al final del proceso, ya que, además, posibilitan el reciclaje de los mismos, con una hipotética rentabilidad en caso de reutilización”.

Debería decir:

“Para la financiación de la infraestructura de residuos deberá aplicarse fundamentalmente la jerarquía de principios ya establecida, es decir, prevención de la producción de residuos, recuperación de residuos mediante la reutilización y/o el reciclado y eliminación final en vertederos controlados para todos aquellos residuos

para los que no existan las posibilidades anteriores; resultando básicas las actuaciones que, sobre residuos, están planteadas al final del proceso, ya que, además posibilitan el reciclaje de los mismos, con una hipotética rentabilidad en caso de reutilización”.

Estimando que este orden jerárquico es el más racional y consecuente para perjudicar lo menos posible el medio ambiente. Así se ha contemplado en la Ley de Envases y Residuos de Envases, en el Borrador del Plan Nacional de Residuos Urbanos y en el Proyecto de directrices para los programas del período 2000-2006 presentado por la Sra. Wulf-Mathies como documento de trabajo de la Comisión.

Madrid, 13 de octubre de 1999