

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Libro Verde sobre la cohesión territorial: convertir la diversidad territorial en un punto fuerte»

COM(2008) 616 final

(2009/C 228/24)

El 6 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo - Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte»

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de marzo de 2009 (ponente: Jan OLSSON).

En su 452º Pleno de los días 24 y 25 de marzo de 2009 (sesión del 25 de marzo de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 88 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Antecedentes

1.1 Desde su creación, se ha atribuido a la Unión Europea la misión de asegurar un desarrollo armonioso de las economías reduciendo las diferencias entre las diversas regiones ⁽¹⁾.

1.2 Esta tarea, que quedó en segundo plano durante los primeros decenios de la construcción europea, adquirió una importancia capital con la reforma de 1988 emprendida por Jacques Delors a raíz de la adopción del Acta Única, que creaba expresamente la política de cohesión económica y social.

1.3 El Tratado de Amsterdam, firmado en 1997, asocia la cohesión social y territorial a los servicios de interés económico general en la expresión de los valores europeos ⁽²⁾.

1.3.1 El Tratado de Amsterdam precisa que *«la Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales»*.

1.4 Si el procedimiento de ratificación del Tratado de Lisboa llega a buen puerto, la Unión Europea tendrá que perseguir un nuevo objetivo: promover la cohesión económica, social y territorial ⁽³⁾.

1.5 Entre las regiones afectadas se prestará especial atención *«a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como, por ejemplo, las regiones septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña»* ⁽⁴⁾.

1.6 En mayo de 2007, el Consejo informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano adoptó la

Agenda Territorial. En ese documento, los 27 Estados miembros se comprometen a cooperar entre sí, con la Comisión y con las demás instituciones europeas para *«fomentar un desarrollo territorial policéntrico de la UE, con miras a utilizar mejor los recursos disponibles en las regiones europeas»* ⁽⁵⁾. Se dotan también de un programa de trabajo hasta 2011.

2. Observaciones generales

2.1 El 6 de octubre de 2008, la Comisión publicó el *«Libro Verde sobre la cohesión territorial: Convertir la diversidad territorial en un punto fuerte»* ⁽⁶⁾. Este breve documento comienza por presentar la cohesión económica y social desde un punto de vista territorial; después, identifica las bazas y los retos de la diversidad territorial europea, teniendo en cuenta tres respuestas políticas principales –concentración, conexión y cooperación–, a las que se suman características geográficas específicas, como el carácter montañoso, la insularidad y la baja densidad de población. Sugiere que el enfoque óptimo para alcanzar el objetivo de cohesión territorial consiste en combinar la mejora de la coordinación entre las políticas sectoriales con una ampliación de la cooperación a diversos niveles.

2.1.1 La consulta concluye con una lista de quince preguntas agrupadas en seis temas. El CESE seguirá el orden de las preguntas formuladas. No obstante, desea precisar que las preguntas van sistemáticamente precedidas de una frase que en ocasiones merece ser debatida.

2.1.2 El Libro Verde brinda al CESE la oportunidad de precisar su reflexión sobre la cohesión territorial basándose en el papel específico que le asignan los Tratados, así como en su composición y en los conocimientos especiales de sus miembros.

⁽¹⁾ Preámbulo del Tratado de Roma.

⁽²⁾ Futuro artículo 14 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

⁽³⁾ Futuro artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea.

⁽⁴⁾ Futuro artículo 174 del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea.

⁽⁵⁾ *«Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas»*, Agenda Territorial de la Unión Europea, Consejo informal de Ministros de Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano, Leipzig, 25 de mayo de 2007.

⁽⁶⁾ COM(2008) 616 final

2.1.3 Para enriquecer el debate, el CESE se limitará principalmente a completar, más que a respaldar, las reflexiones formuladas por los demás órganos comunitarios.

2.1.4 Cabe señalar que la dimensión territorial de la acción comunitaria y de las políticas sectoriales, y el enfoque territorial de la política de cohesión económica y social se han abordado ya en varios dictámenes del CESE, que constituyen una fuente de inspiración inestimable.

2.1.5 Así, por ejemplo, para el CESE, la cohesión territorial debe ser un objetivo común al que todos los niveles geográficos contribuyen, respetando la subsidiariedad, pero que no puede alcanzarse eficazmente más que si todos los niveles asumen sus responsabilidades de forma coordinada y complementaria.

2.2 El CESE tiene un papel esencial que desempeñar para favorecer una mayor adhesión y participación de la sociedad civil organizada en el proyecto europeo y, en el caso presente, facilitar la aplicación de las políticas y acciones que promueven la cohesión territorial. El CESE resalta que la **democracia participativa** reconocida como una parte integrante de los principios de funcionamiento democrático de la Unión ⁽¹⁾, constituye un requisito ineludible para la realización de esta última.

2.2.1 En efecto, la tendencia al aumento de las disparidades económicas y sociales, que a menudo se manifiesta de forma acumulativa en determinados territorios, es un elemento de riesgo político nada despreciable. Puede incrementar la desconfianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes en general y hacia la construcción europea en particular.

2.2.2 A la inversa, la cohesión territorial puede contribuir a preservar o desarrollar el capital social. En efecto, la riqueza de las relaciones entre los miembros de un grupo o una comunidad a escala local, que es una condición para el dinamismo y la innovación en el plano social, económico, político y cultural, depende mucho de unas condiciones de vida armoniosas y de las posibilidades de intercambio con los demás territorios.

2.3 El CESE concede especial prioridad a un enfoque que tome como punto de partida a los ciudadanos, a sus necesidades y a sus expectativas. Las condiciones de vida de las personas, en especial de **las más desfavorecidas**, deben ocupar un lugar central en las reflexiones y ser un objetivo fundamental de la cohesión territorial. El progreso social, respaldado por el desarrollo económico, es la base fundamental para reducir las disparidades existentes, ya sea entre ciudadanos o entre territorios.

2.4 El CESE considera que **el ser humano y la ciudadanía** deben ocupar un lugar central en las políticas y acciones comunitarias, e insiste en que la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es un instrumento indispensable para la cohesión territorial.

2.4.1 El CESE considera que la cohesión territorial debe apoyarse en un nuevo contrato con los ciudadanos y la sociedad civil organizada, que permita la interacción entre procedimientos participativos ascendentes e incluya asimismo el diálogo civil y las iniciativas de la UE.

2.4.2 Preconiza, en consecuencia, la aplicación del principio «Pensar primero a pequeña escala», con el fin de diseñar las políticas sectoriales a partir de las necesidades de los ciudadanos y de los agentes socioeconómicos del nivel territorial más bajo.

2.5 El CESE promueve un modelo social europeo basado en **valores y objetivos comunes europeos** que integren el desarrollo económico y el progreso social. La política social y la política económica son interdependientes; se refuerzan mutuamente, y la mayoría de las veces se expresan de forma concreta en un territorio.

2.5.1 El CESE observa que el concepto de cohesión territorial está recogido en el Tratado de la Unión Europea desde hace más de diez años, junto con los servicios de interés económico general. Pide, pues, a la Comisión que lleve a cabo lo antes posible un balance jurídico, jurisprudencial y económico de la aplicación práctica de este artículo a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

2.5.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que el concepto de territorio no es sólo geográfico; comprende también una dimensión relativa a la identidad. Por esta razón, la cohesión territorial remite al sentimiento de pertenencia e incluye todos los componentes de la vida individual y colectiva.

2.5.3 Para algunos, el territorio genera un sentimiento positivo y es fuente de orgullo cuando se trata de un pueblo, ciudad o región con un pasado prestigioso, o que cuenta con un patrimonio natural notable, o que es conocido por su dinamismo cultural o económico. Por el contrario, para otros, provoca un sentimiento negativo, asociado a una acumulación de desventajas, a un lugar de sufrimiento económico, privación y violencia social; es el caso, por ejemplo, de los barrios urbanos desfavorecidos.

2.5.4 La acción en favor de la cohesión territorial debe ser, pues, **multidimensional y multidireccional**; ha de dirigirse tanto a facilitar y apoyar los aspectos positivos como a reparar o prevenir los aspectos negativos.

2.6 El CESE considera que hay que dar una forma concreta al objetivo de cohesión territorial y hacerlo **operativo**, definiendo con claridad un «programa de trabajo». En efecto, la técnica del «programa de trabajo» siempre se ha revelado muy eficaz, como, por ejemplo, el objetivo 92 para el mercado único, las etapas de la Unión Económica y Monetaria o las negociaciones de adhesión con los países de Europa Central y Oriental. Recomienda, por ello, que finalizada la consulta se adopte un calendario y se formulen propuestas sobre los instrumentos y los métodos de intervención.

(1) Futuro artículo 11 del Tratado de la Unión Europea.

2.6.1 A este respecto, el CESE estima que procede recordar que el presupuesto europeo actual no permite garantizar correctamente la cohesión económica, social y territorial en Europa ⁽¹⁾. Por otra parte, lamenta que la lentitud y complejidad de los procedimientos hagan muy a menudo difícil el acceso a las ayudas por parte de los destinatarios finales, ciudadanos y empresas.

2.6.2 El CESE acoge positivamente el Libro Verde como un paso más en la senda de la integración europea y celebra que se haya abierto este debate. Reconoce que este nuevo objetivo puede tropezar con obstáculos materiales y reticencias políticas. No obstante, el CESE lamenta que el documento aporte muy poca información sobre las acciones de coordinación y cooperación ya existentes y no vaya lo bastante lejos en la propuesta de vías de actuación.

3. Respuestas a las preguntas

3.1 *¿Cuál es la definición más apropiada de cohesión territorial?*

3.1.1 El CESE lamenta que la Comisión no haya recogido en el Libro Verde las reflexiones ya realizadas sobre este tema, pese a que la Comisión ya ha propuesto definiciones en sus Informes de cohesión.

3.1.2 Comparte el análisis desarrollado por la Comisión en su Tercer informe sobre la cohesión, según el cual «desde el punto de vista de la política, el objetivo es ayudar a lograr un desarrollo más equilibrado reduciendo las disparidades existentes, impidiendo los desequilibrios territoriales y aumentando la coherencia tanto de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial como de la política regional. El objetivo también es mejorar la integración territorial y fomentar la cooperación entre las regiones», y «a pesar de las dificultades que tienen algunas regiones, la igualdad en el acceso a los servicios básicos, a los servicios esenciales y al conocimiento -a lo que se denomina "servicios de interés económico general"- para todo el mundo, independientemente de donde viva, es una condición fundamental para la cohesión territorial».

3.1.3 Apoyándose en sus dictámenes anteriores, el CESE considera también que la cohesión territorial debe permitir adoptar una visión de conjunto del territorio europeo ⁽²⁾. Opina que el desarrollo equilibrado y sostenible en los territorios de la UE ⁽³⁾ debe servir para conciliar la competitividad, la cohesión económica y social y los buenos resultados económicos basados en el conocimiento ⁽⁴⁾ con los objetivos de solidaridad y equidad social ⁽⁵⁾.

3.1.4 El CESE considera que los ciudadanos sólo harán suya la cohesión territorial cuando adquiera un significado concreto para ellos y cuando participen en su definición y aplicación. En

definitiva, el CESE privilegia una definición de cohesión territorial que ponga de relieve los «beneficios» desde el punto de vista de los ciudadanos y de los agentes socioeconómicos in situ: la cohesión territorial debe garantizar la igualdad de oportunidades y condiciones de vida equitativas para todos los europeos, en todas partes.

3.2 *¿Qué nuevos elementos podría aportar al actual enfoque de la cohesión económica y social tal y cómo la practica la Unión Europea?*

3.2.1 El CESE considera que la cohesión territorial vuelve a poner de manifiesto la necesidad de garantizar la sinergia entre la cohesión económica y la cohesión social. En el contexto actual, caracterizado por una sucesión de crisis -financiera, económica, alimentaria, inmobiliaria, climática, etc.-, la cohesión territorial pone de relieve el carácter no sostenible del modelo de desarrollo que hemos seguido en los últimos 50 años.

3.2.2 El CESE opina que las tres dimensiones de la cohesión -social, económica y territorial- deben promoverse de forma simultánea, alentando el surgimiento de un modelo de desarrollo más sostenible.

3.2.3 El CESE recuerda que en el Tercer informe sobre la cohesión, la Comisión esbozaba tres aspectos de una política de cohesión territorial, sin que ninguno primase sobre los otros dos: el primero era correctivo y tenía por objetivo la «reducción de las disparidades existentes», el segundo era preventivo y perseguía la «mejora de la coherencia de las políticas sectoriales que tienen una repercusión territorial», y el tercero era incitativo, con el «refuerzo de la integración territorial mediante el fomento de la cooperación».

3.2.4 El CESE considera razonable este tríptico, pero subraya que en ningún caso la cohesión territorial puede limitarse a añadir un capítulo a la actual política de cohesión económica y social. En efecto, es necesario contemplar todas las políticas en el marco de una estrategia territorial, que deberá definirse a los niveles europeo, nacional, regional e incluso local ⁽⁶⁾.

3.2.5 Por lo que respecta a las políticas estructurales de la Unión (tal como se definen en el Libro Verde), el CESE aboga a favor de una mejor integración entre los fondos, que vaya mucho más allá de la necesaria coordinación.

3.3 Amplitud y alcance de la acción territorial

3.3.1 El CESE manifiesta su sorpresa por el hecho de que la Comisión presente la gobernanza de múltiples niveles únicamente como una contingencia o una posibilidad, cuando considera que es una necesidad que ha demostrado su eficacia y que constituye progresivamente un principio de gobierno en la Unión Europea.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social», DO C 120 de 16.5.2008, p. 73, punto 2.1.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre la «Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «El segundo pilar de la PAC: las perspectivas de adaptación de la política de desarrollo de los territorios rurales (seguimiento de la Conferencia de Salzburgo)», DO C 302 de 7.12.2004, p. 59.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Transformaciones industriales y cohesión económica, social y territorial», DO C 302 de 7.12.2004, p. 41, punto 1.3.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre la «Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT)», DO C 407 de 28.12.1998, punto 2.5.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre la «Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

3.3.2 El CESE suscribe la propuesta de un enfoque integrado, pero considera –como se indica arriba– que debe traducirse de forma precisa en medidas concretas, como la integración de los fondos asociados a las políticas estructurales de la Unión. El CESE subraya y lamenta que la práctica actual esté muy por debajo de los períodos de programación anteriores. En efecto, el incremento de las disposiciones contables, financieras y de auditoría ha tenido por efecto un aumento de los controles administrativos, que hacen más complejos los procedimientos para los beneficiarios finales.

3.4 *¿Tiene un papel la UE en el fomento de la cohesión territorial? ¿Cómo podría definirse ese papel respetando el principio de subsidiariedad?*

3.4.1 A juicio del CESE, la piedra angular para realizar una cohesión territorial eficaz consiste ante todo en determinar sistemas de gobernanza adecuados, para poder pasar después a una gestión integrada de situaciones complejas en las que se tenga en cuenta todos los elementos siguientes:

— los distintos niveles territoriales afectados por las intervenciones y la toma de decisiones,

— los distintos centros de toma de decisiones que tienen características específicas y objetivos prioritarios propios.

3.4.2 Un enfoque ascendente, basado en ciudadanos comprometidos, favorece la integración de las políticas comunitarias y nacionales, en particular porque la sociedad civil organizada debería tener normalmente un enfoque holístico de las políticas y acciones, a diferencia de las autoridades responsables de las políticas sectoriales a las escalas nacional y europea. Este enfoque es totalmente compatible con la subsidiariedad en todas sus formas.

3.4.3 El CESE reitera su petición de un calendario preciso con objetivos a corto, medio y largo plazo⁽¹⁾ en el que se incluyan los plazos y las acciones ya iniciadas o meramente proyectadas por las instituciones y las partes interesadas, particularmente a escala europea y nacional.

3.5 *¿En qué medida la escala territorial de la intervención política debe variar en función de los problemas abordados?*

3.5.1 Para el CESE, una de las plasmaciones más concretas y prioritarias de la cohesión territorial es la garantía de acceso a los SSIG y SIEG⁽²⁾ para todos los ciudadanos europeos, cualquiera que sea el lugar en que vivan o trabajen. Se trata, justamente, de un ámbito que requiere una gran coherencia entre las políticas y una gobernanza de múltiples niveles eficaz. La situación actual dista mucho de ser satisfactoria, especialmente en los territorios más frágiles, tanto para sus habitantes como para sus agentes económicos y sociales.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano», DO C 318 de 23.12.2006, p. 86, punto 2.3.7.

⁽²⁾ Servicios económicos de interés general y Servicios sociales de interés general, respectivamente.

3.5.2 El CESE reitera su petición de que se definan a escala comunitaria «unas normas comunes que se aplicarán a todos los servicios de interés general (económicos y no económicos), incluidos los servicios sociales de interés general, y que quedarán recogidas en una directiva marco, adoptada con arreglo al procedimiento de codecisión, que establezca un marco comunitario adaptado a sus especificidades»⁽³⁾.

3.6 *¿Las zonas con características geográficas específicas requieren medidas políticas especiales? En caso afirmativo, ¿cuáles?*

3.6.1 En nombre de la instauración de una «igualdad de oportunidades real» entre los territorios, el CESE preconiza la adopción de una política específica para las regiones con desventajas permanentes, con inclusión de las regiones ultraperiféricas, que se base en los principios de permanencia (medidas previsibles a largo plazo), discriminación positiva (por lo que se refiere a los recursos presupuestarios y a determinadas excepciones jurídicas a los principios comunes) y proporcionalidad (la magnitud de la medida y su impacto deben estar adaptados al caso concreto), a fin de tener en cuenta la diversidad de situaciones⁽⁴⁾.

3.6.2 En estas regiones, que requieren un esfuerzo adicional para la ingeniería del desarrollo y el montaje de proyectos financieros, el papel de la UE no ha de ser el de sustituir a sus socios y a las autoridades socioeconómicas locales y regionales, sino el de estimularlos energícamente a la concertación y a la cooperación.

3.7 *Mejorar la cooperación*

3.7.1 El CESE considera que la cooperación es uno de los fundamentos del modelo social europeo y constituye una herramienta indispensable de integración.

3.7.2 Estima que la cooperación territorial tropieza con obstáculos debido a la reticencia de las autoridades públicas de los distintos niveles a cooperar y compartir sus competencias. La UE debe promover una cultura de la cooperación en las regiones, facilitando y simplificando el empleo de los instrumentos existentes, como la colaboración.

3.7.3 El CESE reconoce las aportaciones de los dos primeros capítulos de la cooperación territorial, la cooperación transregional y la cooperación transnacional, a este objetivo. Insiste, sin embargo, en la importancia de la cooperación interregional –olvidada por la Comisión Europea en el Libro Verde–, que constituye en sí misma un instrumento notable de intercambio de experiencias y buenas prácticas entre territorios no contiguos que comparten los mismos objetivos.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social», DO C 120 de 16.5.2008, p. 73, punto 3.4.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes», DO C 221 de 8.9.2005, p. 141.

3.8 ¿Cuál debe ser el papel de la Comisión para estimular y apoyar la cohesión territorial?

3.8.1 El CESE considera que la cohesión territorial debe brindar a los responsables y a las personas pertenecientes a los territorios peor dotados una oportunidad de aplicar su propia estrategia de desarrollo, y no sólo situarse en una situación de dependencia y expectativa de una posible compensación financiera. Para alentarlos a explotar sus puntos fuertes y construir proyectos, deben poder acceder a redes específicas de innovación e intercambio de buenas prácticas con otros responsables pertenecientes a territorios que compartan los mismos retos geográficos, climáticos o demográficos.

3.8.2 El CESE, pues, pide a la Comisión que acentúe la importancia de la innovación territorial, social y política dentro del capítulo de cooperación interregional Interreg IV C, refuerce la cooperación en el seno del eje 4 del Feader, dedicado al programa Leader, e introduzca algunas adaptaciones para facilitar la utilización de las cantidades disponibles.

3.9 ¿Son necesarias nuevas formas de cooperación territorial?

3.9.1 El CESE aboga por un (re)establecimiento de los programas de iniciativa comunitaria tras la revisión intermedia de las políticas estructurales. La supresión de programas, que han demostrado su eficacia, tales como URBAN, EQUAL, Interprise y otros, ha supuesto una pérdida para la cooperación territorial temática, así como para la cooperación territorial, en la medida en que no han sido reemplazados ni en la corriente principal («main streaming») de los fondos, ni en ninguna otra parte.

3.9.2 El CESE subraya que para determinadas regiones localizadas en una situación geográfica específica debido a su proximidad a otras grandes regiones del mundo, tal como las regiones ultraperiféricas en el Caribe o en el Océano Índico y las regiones de la frontera oriental de la Unión, es necesario adaptar las formas habituales de cooperación territorial.

3.10 ¿Es preciso desarrollar nuevos instrumentos legislativos y de gestión para facilitar la cooperación, incluyendo las regiones fronterizas exteriores?

3.10.1 El CESE apoya muy enérgicamente la creación de las agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT). Aboga por la adecuación de los ordenamientos jurídicos nacionales para que se puedan utilizar en toda la UE. Dado que apenas acaban de comenzar a instituirse, el CESE considera que es demasiado pronto para hacer balance y pensar en crear nuevos instrumentos. Esta acción podría incluirse en el programa de trabajo arriba propuesto.

3.11 Mejorar la coordinación

3.11.1 El CESE considera que la mejora de la cohesión territorial supone un enfoque **estratégico** del desarrollo de los

territorios mediante una mayor coherencia entre las intervenciones, ya que ninguna política por sí sola puede remediar todas las disparidades territoriales provocadas por las políticas sectoriales y por el libre juego de las tendencias del modelo de desarrollo actual.

3.12 ¿Cómo se puede mejorar la coordinación entre las políticas sectoriales y territoriales?

3.12.1 El CESE subraya que el conjunto de las políticas europeas debe promover el objetivo de la cohesión social, así como un desarrollo económico más equilibrado en el territorio europeo ⁽¹⁾.

3.12.2 La cohesión territorial requiere la realización de arbitrajes previos que afecten a todas las políticas sectoriales y a los distintos niveles de gobernanza, desde el local hasta la UE.

3.13 ¿Qué políticas sectoriales deben prestar una mayor atención a sus implicaciones territoriales en el momento de su concepción? ¿Qué instrumentos deben desarrollarse a ese respecto?

3.13.1 El Comité considera, al igual que el Parlamento Europeo, que es indispensable un enfoque integrado de las políticas comunitarias que incorpore la dimensión territorial, especialmente por lo que respecta a las políticas de transportes, medio ambiente, agricultura, energía, competencia e investigación.

3.13.2 Recomienda que, a causa de su gran arraigo en el territorio europeo, la reflexión sobre el futuro de la política agrícola común tenga en cuenta, en sus dimensiones económica, social, medioambiental y paisajística, los retos de cohesión territorial.

3.13.3 La legislación, las políticas y los programas de la Unión Europea deberían analizarse desde la perspectiva de sus consecuencias para la cohesión territorial. La Comisión tiene una responsabilidad especial en esta evaluación de impacto, en la que deberían participar estrechamente todos los agentes afectados. Habría que establecer criterios de calidad para el análisis y la evaluación necesarios ⁽²⁾.

3.14 ¿Cómo se puede reforzar la coherencia de las políticas territoriales?

3.14.1 El CESE preconiza una mejora de dicha coherencia y propone al Consejo de Ministros que aplique un método abierto de coordinación ⁽³⁾ para la cohesión territorial, con directrices precisas, seguidas de evaluación comparativa, revisión inter pares, intercambios de buenas prácticas, indicadores y participación de todos los agentes afectados. Recomienda que la gobernanza de múltiples niveles y la coordinación intersectorial sean incluidas entre las líneas directrices de este método en el momento de su aplicación.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16, punto 7.2.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «Por un nuevo programa europeo de acción social», DO C 27 de 3.2.2009, p. 99.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Agenda Territorial», DO C 168 de 20.7.2007, p. 16.

3.14.2 La aplicación del método abierto de coordinación podría figurar también en el programa de trabajo arriba propuesto.

3.15 *¿Cómo se pueden combinar mejor las políticas comunitarias y nacionales para contribuir a la cohesión territorial?*

3.15.1 El CESE subraya los progresos realizados por los Estados miembros en las reuniones informales de los ministros responsables de Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, en Leipzig, Azores y Marsella. El CESE recomienda que se inicie la coordinación voluntaria de las políticas nacionales y la integración de las políticas sectoriales, conforme a los compromisos de la Agenda Territorial, y se exhorte a los entes regionales y locales a concretar dichas prácticas en el nivel que les corresponda. El CESE recuerda que, aunque falten competencias explícitas en este ámbito, el patrimonio cultural y natural tiene para el territorio europeo una importancia crucial que exige un enfoque coordinado.

3.16 *Nuevas colaboraciones territoriales*

3.16.1 El CESE considera que una mayor participación de las partes interesadas en la formulación y aplicación de las políticas es una condición indispensable para la cohesión territorial.

3.16.2 El diálogo social debe ser uno de los pilares principales de la gobernanza territorial. Para reforzar la participación de los interlocutores sociales, el CESE recomienda que la Comisión revalorice y promueva el diálogo social territorial.

3.16.3 El CESE acoge favorablemente la posición de los ministros interesados, que en el Primer Programa de Acción⁽¹⁾ reiteraron su «convicción de que la gobernanza de múltiples niveles es una herramienta fundamental para garantizar una ordenación del territorio equilibrada en la UE» y se propusieron «reunirse con un grupo de agentes interesados y de entidades locales y regionales a fin de debatir la aplicación de las prioridades recogidas en la Agenda Territorial».

3.17 *¿Será necesaria para la consecución de la cohesión territorial la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas, como representantes de la economía social, interlocutores locales, organizaciones de voluntariado y organizaciones no gubernamentales?*

3.17.1 Los pactos territoriales para el desarrollo brindan un enfoque interesante en la medida en que la diversidad de situa-

ciones y retos concretos exige la movilización de instrumentos y competencias diferentes, en particular de todas las partes interesadas, empezando por los interlocutores sociales, la economía social y las ONG que trabajan en el sector social, el medio ambiente, el desarrollo local, la igualdad entre hombres y mujeres y la formación a lo largo de toda la vida.

3.17.2 Frente a las reestructuraciones provocadas por la crisis financiera y económica, es aún más importante, e incluso urgente, aplicar estos tipos de pactos en los territorios afectados.

3.17.3 El CESE apoya la idea expuesta por el CDR de que las colaboraciones entre las autoridades locales y regionales, por una parte, y las organizaciones de la economía social, por otra, pueden constituir un importante instrumento para un desarrollo socioeconómico eficaz de los pueblos, las ciudades y las regiones y otros niveles territoriales, y para la promoción de la cohesión territorial. Este enfoque de colaboración debe hacerse extensivo a todo nuevo agente de la sociedad civil implicado.

3.17.4 El CESE llama la atención sobre la importancia de la economía social, en la que trabaja el 10 % de las empresas europeas. Insiste también en su papel respecto de la cohesión y el desarrollo sostenible, ya que vincula el empleo al territorio, dinamiza las zonas rurales, crea capital social y anticipa los procesos de reestructuración sectorial y territorial⁽²⁾.

3.18 *¿Cómo puede alcanzarse el nivel de participación deseado?*

3.18.1 El CESE considera que las consultas bien estructuradas pueden dar lugar a colaboraciones fructíferas con agentes no gubernamentales y los interlocutores sociales en toda la cadena de definición, control y evaluación de la política regional⁽³⁾.

3.18.2 La buena gobernanza de múltiples niveles supone también colaboraciones con representantes de la sociedad civil organizada a escala regional y local. Con su acción, estas organizaciones podrían contribuir al desarrollo de un modelo de participación de la sociedad civil en la concepción y la aplicación de las políticas que refuerce la cohesión territorial⁽⁴⁾.

3.18.3 Por consiguiente, habría que permitir a los representantes de la sociedad civil organizada a escala regional y local participar de forma responsable y transparente en la definición y la aplicación de las políticas y acciones en materia de cohesión territorial⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Véase el Informe sobre economía social del Parlamento Europeo (Ponente: Patrizia Toia, 2008/2250(INI)) y el documento «La economía social de la Unión Europea», publicado por el CESE en 2007.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre «Cooperación para la ejecución de los Fondos Estructurales», DO C 10 de 14.1.2004, p. 2; Dictamen sobre «Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional», DO C ..., puntos 1.9 y 1.10. (ECO/228).

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y base para los proyectos en el ámbito de la política regional», DO C ..., punto 1.2. (ECO/228).

⁽⁵⁾ El concepto de RTS (Responsabilidad Territorial Social) adoptado por REVES (Red de Ciudades y Regiones para la Economía Social) es un modelo de esta participación activa.

⁽¹⁾ «Primer Programa de Acción para la aplicación de la Agenda Territorial de la Unión Europea», de 23 de noviembre de 2007.

3.19 *Mejorar la comprensión de la cohesión territorial*

3.19.1 Para mejorar la comprensión de la cohesión territorial entre los ciudadanos, el CESE destaca la importancia de organizar un debate permanente a todos los niveles para superar los retos futuros y adoptar las elecciones estratégicas en materia de cohesión territorial. El objetivo de este debate debería ser contribuir a un nuevo consenso sobre la cohesión territorial basado en el compromiso común de todas las partes interesadas, en particular con las organizaciones de la sociedad civil.

3.20 *¿Qué indicadores cuantitativos/cualitativos deben desarrollarse a nivel comunitario para controlar las características y tendencias de la cohesión territorial?*

3.20.1 El CESE estima que conviene elaborar nuevos indicadores de «bienestar» que no estén directamente basados en el PIB/PNB, sino que permitan mostrar los progresos en materia de calidad de vida en función del nivel territorial ⁽¹⁾.

3.20.2 Considera que es urgente crear una nueva serie de criterios de evaluación, a fin de elaborar un nuevo mapa de la cohesión europea para determinar la subvencionabilidad de las regiones comunitarias, ya que la aplicación exclusiva del criterio del PIB por habitante es una fuente de discriminaciones relativas a la hora de aplicar las políticas estructurales. Los niveles de cualificación de los recursos humanos, la desigualdad de rentas, los déficits de infraestructuras, incluyendo el grado de acceso a los servicios de interés general y el alcance de la protección social, la distancia respecto del centro motor de la economía europea, la estructura demográfica, etc., son otros tantos factores importantes que deben tenerse en cuenta ⁽²⁾. Eurostat, ORATE/ESPON y sus homólogos nacionales deberían trabajar para consolidar unas herramientas estadísticas más completas y precisas. Tales criterios de evaluación y las herramientas estadísticas servirán de base para los indicadores del método abierto de coordinación arriba propuesto.

3.20.3 Es necesario también tener en cuenta los métodos y difundir las buenas prácticas adoptadas por las propias regiones ⁽³⁾.

Bruselas, 25 de marzo de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Dictamen del CESE «Por un nuevo programa europeo de acción social», DO C 27 de 3.2.2009, p. 99, punto 7.11.1.

⁽²⁾ Dictamen del CESE «El impacto y los efectos de las políticas estructurales en la cohesión de la Unión Europea», DO C 93 de 27.4.2007, p.6, punto 1.3.

⁽³⁾ Por ejemplo: el concepto de RTS (Responsabilidad Territorial Social) adoptado por REVES (Red de Ciudades y Regiones para la Economía Social).