

DICTAMEN 4 / 2000

Sobre el Documento Único de Programación del Objetivo 2

País Vasco 2000-2006

Bilbao, 14 de diciembre de 2000

I.- ANTECEDENTES

El día 24 de marzo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Hacienda y Administración Pública por el cual, en virtud del principio de cooperación que entre la Comisión, las autoridades públicas competentes y los interlocutores económicos y sociales ha de presidir la preparación, financiación, seguimiento y evaluación de las intervenciones estructurales comunitarias, se solicitaba dictamen del Consejo sobre el Plan para Documento Único de Programación del Objetivo 2 del País Vasco 2000-2006 elaborado por este Departamento. El día 26 de julio, el Departamento remitió al Consejo una nueva versión del documento, enmarcada ésta vez en una fase diferente del procedimiento de programación.

El Documento Único de Programación, DOCUP, objeto de la consulta, constituye un instrumento de programación, y se inserta, por consiguiente, en el proceso de concretización del apoyo financiero de los fondos estructurales europeos sobre una programación concreta, agrupando la información contenida en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo.

Finalizada su tramitación, aprobado por la Comisión Europea, y desarrollado mediante un documento de *Complemento de Programa*, el DOCUP conformará el marco material y financiero de las actuaciones en materia estructural que la Comunidad Europea cofinanciará en la CAPV durante el periodo 2000-2006 en la modalidad del objetivo 2, y que es, tras las modificaciones introducidas para este nuevo periodo, el dirigido a apoyar a las regiones que están experimentando transformaciones socioeconómicas en los sectores de la industria y los servicios, las zonas rurales en declive, las zonas urbanas en situación difícil y las zonas dependientes de la pesca que se encuentran en crisis. Su elaboración está sujeta desde el punto de vista formal y de contenido a las disposiciones para la programación de las intervenciones durante el periodo 2000-2006 fijadas en el Reglamento General sobre los Fondos Estructurales, el Reglamento (CE)Nº 1269/1999 del Consejo de 21 de junio de 1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, el Vademécum para los planes de los Fondos Estructurales y documentos de programación, y la Comunicación de la Comisión Europea que contiene las Directrices para los programas del periodo 2000-2006, y desde el punto de vista financiero, al importe de la asignación previa de los créditos de compromiso disponibles.

El día 27 de marzo fue cumplido el trámite de remisión del documento a los miembros del Pleno del Consejo, con la solicitud de presentación de las propuestas y opiniones que sobre el documento objeto de dictamen considerasen oportunas, las cuales, juntamente con las presentadas posteriormente sobre el documento de 26 de julio, fueron trasladadas a la Comisión de Trabajo de Desarrollo Económico, encargada del estudio del DOCUP y de la elaboración del correspondiente anteproyecto de dictamen.

El día 15 de noviembre se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Trabajo para el Desarrollo Económico formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del

Pleno, quien en su sesión del día 14 de diciembre de 2000 acordó aprobar la misma por unanimidad.

II.- CONTENIDO

El DOCUP objeto de consulta, como instrumento de programación que ha de reunir las características propias de su tipología, reguladas en el Reglamento (CE)N° 1269/1999 por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales, estructura el contenido de sus 351 páginas en los siguientes apartados: La descripción de la zona de intervención, una descripción de la situación socioeconómica actual, un apartado dedicado a las intervenciones de los Fondos Estructurales en el periodo 1994-1999, la exposición de la estrategia y prioridades, la integración de la evaluación previa, un apartado explicativo de la coordinación con otros instrumentos financieros, el apartado financiero, la descripción de las medidas, la descripción de los regímenes de ayuda, cumplimiento del principio de cooperación, y las disposiciones de aplicación.

En su primer apartado, el DOCUP analiza la elegibilidad de la CAPV tanto como zona inmersa en transformaciones socioeconómicas en los sectores de la industria y los servicios, como zona rural en declive, poniendo de relieve, respecto de la primera modalidad, el elevado cumplimiento del requisito de la tasa de paro, el marcado perfil industrial de la CAPV y caída de empleo industrial, y respecto de las condiciones de problemática rural, el cumplimiento de Alava del requisito de baja densidad de población y una tasa media de desempleo superior a la media comunitaria.

La integridad del territorio de la CAPV así como la totalidad de su población, 2.098.055 habitantes según Padrón de habitantes de 1996 resultarían susceptibles de financiación comunitaria bajo el objetivo 2, sin embargo, el principio de concentración y el reparto de población asistida limitan la población incluida en el objetivo regional a 1.914.196 habitantes, quedando 184.000 habitantes, extraídos de zonas residenciales de las tres capitales, excluidos del objetivo, y sujetos a ayuda transitoria.

El documento contiene en un extenso apartado segundo una descripción de la situación socioeconómica actual que abarca tanto aspectos demográficos, mercado de trabajo, y la situación de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral, la estructura económica de la CAPV, la situación de la competitividad, productividad, tejido empresarial, infraestructuras de transporte, energía, tecnología e innovación y sociedad de la información, y una amplia exposición sobre el área medioambiental y su estado en la CAPV.

Respecto de la Estrategia y Prioridades, se expone cómo la política estratégica vasca para los próximos años, dirigida al objetivo general de convergencia hacia los niveles de renta y empleo, bienestar y cohesión social existentes en la Unión Europea, tiene como pilares fundamentales al Plan Interinstitucional de Promoción Económica, el Plan Interinstitucional de Empleo y Formación, y los Planes de Sociedad de la Información e Infraestructura elaborados por el Gobierno Vasco, cuyas principales líneas de actuación son recogidas en el documento. Éstos, acompañados de las estrategias de actuación en materia medioambiental, ordenación del territorio, y en materia pesquera y de desarrollo rural, conforman el marco de la actuación pública a partir del cual, a través del DOCUP y en el marco de la cofinanciación estructural europea, se configura un programa de actuación dirigido a la mejora de la competitividad empresarial y la creación de las condiciones de base necesarias para su crecimiento y la generación de actividad económica y empleo, la dotación necesaria de infraestructuras requeridas para el desarrollo económico y social, la preservación y recuperación medioambiental, el impulso a la innovación en sentido amplio y a la sociedad de la información y el desarrollo espacial equilibrado.

El importe de fondos estructurales que incorpora el DOCUP asciende a 587,6 Meuros, integrados en el siguiente plan financiero de inversiones:

EJES DE DESARROLLO (Incluye programación de la zona transitoria)	ADMÓN CENTRAL			ADMONES VASCAS			TOTAL	TOTAL FF.EE.	
	Coste Público Total	Aportación FF.EE.		Coste Público Total	Aportación FF.EE.			FEDER	%
		FEDER	%		FEDER	%			
1.- Mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo				226,4	113,2	50,0	226,4	113,2	50,0
2.- Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos				155,5	77,8	50,0	155,5	77,8	50,0
3.- Innovación, I + D, sociedad de la información y telecomunicaciones	322,4	161,2	50,0	128,8	64,4	50,0	451,2	225,6	50,0
4.- Desarrollo de las comunicaciones y de la energía				344,3	103,3	30,0	344,3	103,3	30,0
5.- Desarrollo local y calidad de vida ⁽²⁾				129,6	64,8	50,0	129,6	64,8	50,0
6.- Asistencia técnica				6,0	3,0	50,0	6,0	3,0	50,0
TOTAL	322,4	161,2	50,0	990,6	426,5	43,1	1.313,0	587,6	44,8

Respecto del contenido funcional de la programación, ésta se compone de seis ejes prioritarios, desarrollados por las medidas que se indican:

EJE 1: Mejora de la Competitividad, el Empleo y Desarrollo del Tejido Productivo:

- MEDIDA 1.1 Apoyo a las empresas industriales, comerciales y de servicios (incluidas PYMES, artesanía y empresas de base tecnológica).
- MEDIDA 1.2 Provisión y adecuación de espacios productivos y de servicios a las empresas.
- MEDIDA 1.3 Apoyo a empresas relacionadas con la economía social.
- MEDIDA 1.4 Mejora de las condiciones de financiación de las empresas.
- MEDIDA 1.5 Apoyo a la internacionalización y promoción exterior.
- MEDIDA 1.6 Promoción del capital organizativo (mejora de la gestión empresarial, auditorías tecnológicas, ordenación y control industrial, etc.).

EJE 2: Medio Ambiente, Entorno Natural y Recursos Hídricos:

- MEDIDA 2.1 El ciclo del agua. Mejora de las infraestructuras existentes, abastecimientos de agua a la población y a las actividades económicas y saneamiento y depuración de aguas.
- MEDIDA 2.2 Gestión integral de los residuos urbanos e industriales.
- MEDIDA 2.3 Actuaciones de costas.
- MEDIDA 2.4 Protección y regeneración de espacios naturales y rurales.
- MEDIDA 2.5 Vigilancia, control y reducción de la contaminación ambiental.
- MEDIDA 2.6 Recuperación de espacios degradados (urbanos, industriales, militares, etc.).

EJE 3: Sociedad del Conocimiento (Innovación, I+D, Sociedad de la Información)

- MEDIDA 3.2 Proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico.
- MEDIDA 3.3 Equipamiento científico-tecnológico.
- MEDIDA 3.4 Transferencia tecnológica (creación de empresas de base tecnológica, observatorios de prospectiva, absorción tecnológica, difusión de resultados, etc.).
- MEDIDA 3.5 Creación y potenciación de centros públicos de investigación y centros tecnológicos.
- MEDIDA 3.6 Sociedad de la información.
- MEDIDA 3.7 Creación y apoyo a grandes instalaciones.

EJE 4: Desarrollo de Redes de Comunicaciones y Redes de Energía

- MEDIDA 4.1 Carreteras, autovías y autopistas.
- MEDIDA 4.2 Ferrocarriles.
- MEDIDA 4.3 Puertos.
- MEDIDA 4.4 Sistemas de transporte multimodales y centros de transporte.
- MEDIDA 4.5 Otros sistemas de transporte.
- MEDIDA 4.6 Energías tradicionales (gas, electricidad, carburantes, etc.)
- MEDIDA 4.7 Energías alternativas
- MEDIDA 4.8 Mejora de la eficiencia y ahorro energético.

EJE 5: Desarrollo Local y Calidad de Vida

- MEDIDA 5.1 Rehabilitación y equipamiento de zonas urbanas.
- MEDIDA 5.2 Mejora de los sistemas de transportes urbanos.
- MEDIDA 5.3 Infraestructura y equipamientos colectivos en pequeños y medianos municipios.
- MEDIDA 5.4 Equipamientos de apoyo a la integración social en el medio urbano.
- MEDIDA 5.5 Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local.
- MEDIDA 5.6 Infraestructuras turísticas y culturales.
- MEDIDA 5.7 Conservación y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico y cultural.
- MEDIDA 5.8 Infraestructuras y equipamientos sociales.
- MEDIDA 5.9 Instalaciones deportivas y de ocio.
- MEDIDA 5.10 Construcción, reforma y equipamiento de centros de formación ocupacional y de desarrollo local.

EJE 6: Asistencia Técnica

- MEDIDA 6.1 Medidas de preparación, evaluación y seguimiento.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

La CAPV participa de la política regional comunitaria desde poco después de la adhesión a las Comunidades Europeas y viene desde entonces percibiendo, por diferentes conceptos, importantes recursos de los fondos estructurales. Ha sido la elegibilidad de la CAPV como región industrial en declive, y por tanto, su condición de región objetivo 2, la que ha sustentado los más extensos programas de actuación estructural a nivel de impulso de la actividad económica y del empleo dentro del ámbito de la política regional europea en nuestra Comunidad Autónoma, y reportado el grueso de los recursos comunitarios que han afluído a la CAPV.

El presente dictamen tiene por objeto el análisis y comentario por parte de este Consejo de la propuesta de la nueva programación a presentar a las autoridades comunitarias sobre las actuaciones a cofinanciar por los Fondos Estructurales Europeos en la CAPV durante el periodo 2000-2006 dentro del ámbito del Objetivo 2 de la Política Estructural y de Cohesión de la Unión Europea, y por el importe de recursos que por este concepto le ha sido previamente asignado.

A este respecto, este Consejo debe hacer una primera referencia a la asignación de ayuda estructural que para este nuevo periodo 2000-2006 ha tenido lugar y a la importantísima disminución que experimenta el volumen de recursos comunitarios atribuidos a nuestra Comunidad Autónoma, que se traduce en un programa de inversiones para el objetivo 2 de una cuantía muy inferior a la de los periodos precedentes.

El reajuste de los objetivos operado en la reciente reforma de la política estructural y de cohesión de cara al periodo 2000-2006, ha ampliado el ámbito de actuación del objetivo 2, para incluir, no solamente las zonas que están experimentando transformaciones socioeconómicas en los sectores de la industria, como era el caso hasta el presente, y entre las que la CAPV destacaba entre las regiones elegibles por su holgado cumplimiento de los requisitos, sino también las zonas rurales con problemas estructurales que configuraban el objetivo 5b de periodos precedentes, y que ha proporcionado cobertura para la cofinanciación de actuaciones en materia de desarrollo rural sobre el 37% del territorio de la CAPV durante el periodo 1994-1999, así como las zonas dependientes de la pesca que se encuentran en crisis, para las que un cierto número de municipios costeros de la CAPV resultarían elegibles, y las zonas urbanas con dificultades.

Frente a este incremento de las regiones potencialmente beneficiarias, y en aras a una mayor concentración de la ayuda, se ha operado una reducción de la población susceptible de percibir la ayuda comunitaria, lo que motiva la exclusión de su ámbito de cobertura de 184.000 habitantes en la CAPV, a pesar del cumplimiento de los criterios de elegibilidad del objetivo en la integridad de su territorio, y se ha puesto, por otro lado, un mayor énfasis sobre el apoyo financiero al objetivo 1, con el resultado de que la ayuda dedicada al objetivo 2, que solamente experimenta un ligero incremento en términos absolutos, pierde peso específico en el conjunto de la ayuda estructural.

En este contexto, la CAPV recibe una asignación inferior en un 25% a la obtenida conjuntamente por los objetivos 2 y 5b en el periodo 1994-1999, pérdida más acusada aún si tenemos en cuenta que la asignación 2000-2006 cubre un periodo de 7 años, siendo, por tanto, la caída de la financiación media anual del 36,48%.

La reducción de la ayuda de la CAPV es superior a la que experimenta la asignación global del objetivo 2 para el conjunto de regiones del objetivo 2 del Estado, y que se cifra en un 17%, por lo que la CAPV no solamente queda afectada por la reducción que experimenta la asignación de la ayuda objetivo 2 del Estado, sino que pierde además, y de forma notable, porcentaje de participación en la distribución interna respecto de otras Comunidades Autónomas, pasando del 23,83% de participación obtenido en el periodo anterior para los objetivos 2 y 5b conjuntamente considerados, a un 21,38% para el periodo 2000-2006. El CES considera que el resultado del reparto es muy insatisfactorio, y lamenta que factores indicativos de la situación de deterioro regional comparado como la confluencia sobre la misma región de varias de las

problemáticas que han quedado refundidas dentro del mismo objetivo, y el grado de cumplimiento de los criterios de elegibilidad, particularmente la tasa de paro en nuestra Comunidad Autónoma, así como a nivel estatal, muy por encima todavía de la media a nivel de la Unión Europea, no hayan sido, como en periodos anteriores, tenidos en cuenta a la hora de asignar la ayuda comunitaria a las distintas regiones, y ésta haya sido distribuida en base a un criterio meramente poblacional.

Por otro lado, y centrándonos en el contenido del documento, observamos ciertas carencias desde el punto de vista de planteamiento y concepción. Entendemos que la programación que se nos propone debe inscribirse en el marco de una estrategia global e integrada de actuación estructural, que garantice la coherencia y coordinación del conjunto de la ayuda estructural de la que la CAPV resulta beneficiaria, y en la que la programación correspondiente al objetivo 2 se inserta como pieza clave. En este sentido, no encontramos explicación alguna sobre los criterios seguidos en la estructuración de la ayuda comunitaria global entre las distintas programaciones que se han elaborado para el nuevo periodo, dadas las diferentes posibilidades existentes, ni sobre la forma en que éstas se coordinan entre ellas, salvo referencias parciales, de carácter descriptivo y compartimentalizado. Tampoco se proporciona explicación sobre las distintas opciones de orientación estratégica que para la planificación de la programación del objetivo 2 ofrecen la nueva configuración del objetivo y la nueva normativa, y relativas a la combinación de fondos y a la naturaleza de las actuaciones estructurales a emprender, ni sobre las decisiones concretas adoptadas en torno a estas cuestiones y que constituyen la base sobre la que el documento ha sido elaborado.

Así, por un lado, y puesto que el desarrollo de las zonas rurales y las medidas dirigidas a la resolución de las dificultades socioeconómicas de zonas costeras resultantes de la reestructuración de la pesca constituyen, junto con las actuaciones estructurales en favor de las zonas en declive industrial, ámbitos de actuación elegibles con especificidad propia en el marco de la programación del objetivo 2, no se proporciona indicación alguna de la medida en que las actuaciones orientadas a cada uno de las distintas áreas tendrán cabida en los distintos ejes y medidas previstos por el DOCUP. En este punto debe señalarse que el documento analiza la elegibilidad de la CAPV como región objetivo 2 en sus vertientes de zona en declive industrial y zonas rurales con problemática estructural, omitiéndose el análisis referido a su elegibilidad como región con zonas dependientes de la pesca que se encuentren en crisis, y zonas urbanas en dificultades. Existe en la CAPV toda una serie de municipios costeros, que abarcan una población superior a los 100.000 habitantes, en los que el empleo pesquero representa un porcentaje significativo del empleo total, que padecen problemas socioeconómicos estructurales relacionados con la reestructuración de la pesca, y en los que ha tenido lugar una disminución importante del empleo en el sector, y cuyo encaje en los criterios de elegibilidad del objetivo 2 debiera haber quedado explicitado en el documento.

El documento no permite tampoco analizar la coordinación y complementariedad de las acciones que, dirigidas a las zonas rurales y dependientes de la pesca, puedan desarrollarse a partir de los ejes y medidas previstos, con las programaciones que en los ámbitos de actuación del IFOP y del FEOGA-Garantía han sido elaboradas de forma separada, cuando es exigencia reglamentaria que el DOCUP objetivo 2 garantice la coordinación de toda la ayuda estructural comunitaria con excepción de la concedida en materia de perfeccionamiento de los recursos humanos.

El examen del documento nos muestra que el recurso a la ayuda del Fondo Social Europeo y, por tanto, a la tipología de actuaciones que este fondo financia, es muy limitada en la nueva programación, lo que contrasta con lo que venía siendo práctica habitual en las programaciones del objetivo 2, basadas en la combinación de actuaciones FEDER y FSE. Este extremo constituye una de las características más llamativas de la nueva programación y entendemos que debería haber sido objeto de explicación y advertencia expresa en el documento.

De hecho, tampoco encontramos dato alguno en el documento sobre la orientación y destino del importe de 28,78 Meuros correspondientes al Fondo Social Europeo, lo que constituye una omisión que también debiera haberse evitado.

La escasa participación del FSE en la nueva programación objetivo 2 acentúa la importancia de la programación del objetivo 3, dado que será éste el cauce de canalización de la ayuda comunitaria destinada a cofinanciar las medidas en materia de educación, formación y empleo que complementa la actuación estructural diseñada en el objetivo 2. Observamos, sin embargo, que la información que sobre la programación objetivo 3 se proporciona, carece de concreción y no facilita cifras sobre el programa de inversiones ni sobre la ayuda FSE implicada.

La ausencia de información sobre las actuaciones del FSE forma parte de una cuestión más amplia como es el carácter incompleto de la versión del DOCUP que ha sido presentada a la consulta de este Consejo. Esta se compone únicamente de las estrategias, planes y actuaciones a promover por las administraciones vascas, faltando aquellas correspondientes a la administración central, quien participa también en el desarrollo y ejecución de la programación objetivo 2 de la CAPV por una parte de la ayuda asignada. Esta constituye además una pieza de importancia sustancial en la configuración de la programación al tratarse de una cifra de inversión elevada y concentrada en un único eje de actuación.

A este respecto, el CES entiende que la valoración a efectuar sobre el DOCUP debe alcanzar igualmente a las medidas propuestas por la administración central y a las estrategias en las que éstas se basan puesto que forman parte, junto a las impulsadas por las administraciones vascas, de una programación global, con vocación de exhaustividad y que ha de desarrollarse en y para la CAPV. Es la visión del DOCUP en su integridad, con todas las estrategias y medidas, la que permitirá que el CES pueda realizar un enjuiciamiento basado en todos los elementos a considerar y llevar a cabo adecuadamente su labor consultiva.

Por otro lado, las lagunas existentes en el DOCUP sobre las actuaciones a gestionar por parte de la administración central parecen revelar compartimentalización en la elaboración de la programación, siendo preciso poner de relieve la necesidad de una actuación coordinada en la concepción, así como en la ejecución de la programación por parte de todas las administraciones implicadas, tanto entre la administración central y las administraciones vascas, como entre éstas, puesto que además de diferentes departamentos del Gobierno Vasco, participan en la programación las Diputaciones y un buen número de ayuntamientos. La participación de todas las administraciones debe redundar en la consecución de objetivos comunes en el marco de una estrategia de actuación global y conjunta actuando de manera que se eviten duplicidades y disfunciones y se propicie la consecución de sinergias, tanto a nivel de diseño, como de ejecución de las estrategias y acciones concretas, siendo para ello conveniente señalar la necesidad de que la CAPV tenga participación en los órganos de decisión de la Unión Europea en las materias que afectan a sus competencias.

Abordando ya cuestiones de carácter más procedimental, el Documento Único de Programación, como instrumento, constituye una modalidad de programación que agrupa los elementos contenidos en un marco comunitario de apoyo y en un programa operativo, figuras que han sido utilizadas en los periodos de programación precedentes en lo que a las intervenciones del objetivo 2 en la CAPV se refiere, y respecto de las cuales la elección para el nuevo periodo del Documento Único de Programación representa una simplificación importante del procedimiento. Aun cuando cabe observar que las modificaciones introducidas en la nueva reglamentación implican una prolongación del conjunto del procedimiento de programación al exigir tanto a las programaciones mediante Marcos de Apoyo Comunitario y Programas Operativos como mediante Documentos Únicos de Programación una nueva fase ulterior, la del *Complemento del Programa*, la instrumentación de la programación del objetivo 2 en la CAPV a través de DOCUP representa

una novedad positiva en tanto que supone un método más ágil y más eficaz, y que redundará en una más directa implicación de las administraciones vascas en la configuración definitiva de las intervenciones, en la gestión del programa, y en definitiva, en un acercamiento de la programación a las necesidades de la región a la que se dirige.

El DOCUP, como documento que responde a una finalidad muy concreta, la de conformar la base para la obtención del apoyo financiero comunitario asignado mediante el diseño de una programación de actuación estructural merecedora de tal apoyo, debe, en su elaboración, ajustarse al cumplimiento de una detallada reglamentación procedimental y de redacción, así como a las directrices y orientaciones que de manera específica para la concesión de ayuda estructural fija la Comisión Europea.

El resultado de este ejercicio es, en el caso que nos ocupa, un documento de considerable volumen y de no fácil manejo ni comprensión para el profano, que, con las salvedades que se hacen constar a lo largo de este dictamen, responde a las exigencias y condicionamientos señalados, pero en el que, a nivel global, echamos en falta en los distintos apartados que se exige abordar, un esfuerzo de síntesis y de integración expositiva. Son en este punto, quizá, las propias exigencias reglamentarias y del vademecum las que propician la elaboración de documentos largos y en ciertos puntos reiterativos al demandar el tratamiento repetitivo de determinados aspectos.

Por el contrario, hubiera resultado útil la inclusión de un breve apartado introductorio que permitiera acercar las claves del significado y contenido del documento a terceras personas ajenas a las partes intervinientes en su elaboración, particularmente cuando se ha producido un cambio normativo importante y se manejan datos que son producto de la negociación entre las partes intervinientes o de normas de proceder entre éstas, lo que hubiera facilitado la comprensión del contenido y de la razón de ser de algunos de los apartados del documento, muy especialmente cuando se aboga por la aplicación práctica del principio de cooperación en la gestión de los fondos estructurales, y los distintos documentos programáticos han de ser sometidos a consulta de organismos e instituciones, como en nuestro caso, no familiarizados con el procedimiento de programación y la compleja normativa que lo rodea.

Finalmente, hemos de manifestar que el CES lamenta no haber participado de manera más intensa en la preparación del contenido del DOCUP Objetivo 2 País Vasco, único documento de programación estructural de la CAPV sobre el que ha sido consultado, habiendo quedado limitada su aportación a la emisión del presente dictamen. No obstante, el CES manifiesta su voluntad de asumir el papel que en el marco del principio de colaboración le asigna la reglamentación comunitaria dentro de las distintas fases de la programación, ejecución y seguimiento en el ámbito de los fondos estructurales, y concretamente participando en la elaboración del *Complemento de Programa* que completa la programación del periodo, constituyéndose en miembro formal del comité de seguimiento del DOCUP y estableciendo los cauces de comunicación oportunos con la administración autónoma para la articulación de las modalidades de cooperación.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

1. Respecto del contenido del DOCUP

Las actuaciones a desarrollar a partir del DOCUP serán cofinanciadas por la Administración Central, las Administraciones Vascas y los fondos estructurales, integrándose la financiación proporcionada por éstos en las distintas actuaciones que las dos primeras proyectan promover.

Resulta paradójico que se someta a análisis un documento de la relevancia del que manejamos, sin que su contenido se presente en su integridad, como ocurre en el caso presente respecto de las acciones cofinanciables por la Administración central, que no constan en el documento ni tan siquiera de modo definitorio. Tal hecho es especialmente grave si tenemos en cuenta que se trata de inversiones que representan el 25% de las inversiones globales recogidas en el DOCUP y más del 70% del volumen de inversiones en el ámbito de la Innovación, I+D, Sociedad de la Información y Telecomunicaciones.

Esta omisión se acompaña del vacío de información referida al Fondo de Cohesión, de cuyos criterios de reparto tan sólo la Administración central tiene constancia. Las circunstancias descritas dificultan al CES la realización de una valoración más completa del DOCUP.

2. Respetto de la descripción de la situación actual

Constituye éste el apartado más extenso del documento, en el que se abordan, de forma muy desigual hemos de decir, toda una serie de áreas y aspectos de la realidad socioeconómica de la CAPV. Destaca, por su amplitud, la descripción del área medioambiental en la CAPV, cuya extensión abarca prácticamente la mitad del apartado, ofreciendo un tratamiento exhaustivo, que cubre tanto los aspectos legales de la materia, competencias y legislación, como el examen de estado de cada elemento medioambiental, y la incidencia sobre el medioambiente de cada sector productivo.

Es cierto que la reglamentación comunitaria concede una particular importancia a los aspectos medioambientales en la elaboración de la programación, pero lo mismo puede predicarse de otras áreas como la situación y política de empleo, el mercado de trabajo y formación profesional, y la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Un tratamiento de estas áreas al mismo nivel de detalle que el capítulo medioambiental hubiera exigido abordar también una sección sobre los aspectos legales de la materia laboral con exposición de la distribución competencial y de la situación de las correspondientes transferencias de medios y servicios, y dedicar un mayor detalle expositivo a cuestiones tales como las distintas organizaciones implicadas en los servicios de empleo y formación, y a problemáticas de carácter más concreto que se detectan en el mercado de trabajo. En materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la descripción que se ofrece está llena de buenas intenciones pero se centra en las cifras, sin realizar un verdadero análisis de las causas subyacentes ni de los problemas del colectivo en general, no abordando tampoco los cambios estructurales y medidas concretas que requiere mejorar la posición y situación que hoy en día tiene la mujer en el mercado de trabajo.

También observamos que sectores como la agricultura y la pesca se abordan únicamente en tanto que actividades humanas susceptibles de producir impactos sobre el medioambiente y dentro del capítulo dedicado a esta materia, y aun cuando el apartado incluye una breve sección dedicada a la problemática rural, constituyen éstos sectores económicos con entidad propia y con problemáticas socioeconómicas específicas merecedoras de un análisis más detenido que el dispensado en el documento.

Somos conscientes de la dificultad inherente a la confección de un apartado de contenido tan amplio que haya de abordar la descripción de la situación socioeconómica actual de la Comunidad Autónoma en sus distintas vertientes. Entendemos, no obstante, que debiera haberse guardado un mayor equilibrio interno en la composición de las distintas exposiciones sectoriales, ofreciendo un tratamiento mejor proporcionado de las distintas áreas y realizando un mayor esfuerzo de síntesis en algunas de las secciones de mayor extensión. En este contexto debemos también señalar que el índice sintético de situación económica por comarcas que se contiene al final del apartado es profuso en la explicación metodológica para su elaboración pero apenas hace

referencia a la finalidad de su inserción en el DOCUP. Entendemos además que no se han tenido en cuenta en su elaboración indicadores importantes de carácter más social como pueden ser la percepción de ayudas sociales, la calidad de empleo, los indicadores laborales de jóvenes y mujeres, y la contaminación del medio ambiente.

Por otro lado, el CES observa que la referencia temporal utilizada en buena parte de los apartados al elaborar el diagnóstico está poco actualizada, siendo escasos los datos referidos a 1999. Así, los datos referidos al mercado de trabajo y comercio exterior están referidos a 1998, y cuando se analiza la estructura económica de la CAPV se utilizan datos de 1997. También considera más habitual y correcto utilizar la información facilitada por los institutos estadísticos oficiales existentes, EUSTAT para la CAPV y el INE para el Estado que la información proporcionada por otros organismos. El CES desconoce el momento temporal en que la información fue elaborada y comprende que quizá los datos a los que hacemos referencia, disponibles en el momento actual, no lo estuvieran en el momento de elaboración del documento. Sería interesante, sin embargo, una actualización de los mismos en el caso de que hubiera oportunidad y margen temporal para ello.

3. Respeto de las Intervenciones de los Fondos Estructurales en el Periodo 1994-1999

El apartado dedicado a hacer balance de las intervenciones de los Fondos estructurales en el periodo que acaba de finalizar, en lo que al FEDER se refiere, únicamente efectúa una exposición de los principales proyectos llevados a cabo con la cofinanciación de dicho fondo, sin ofrecer información relativa a los importes dispuestos para dicho periodo, ni sobre su distribución por ejes. Es ésta una información que debería de ser incorporada al texto del apartado, tanto por ser exigida por el reglamento comunitario que regula la elaboración del DOCUP, como por ser muy útil a los efectos de comparación con la dotación de fondos para el periodo 2000-2006, su asignación a los distintos ejes de actuación, y valoración de los resultados globales del periodo precedente.

4. Respeto de la Estrategia y Prioridades

Respecto de las estrategias de actuación fijadas por las administraciones vascas, el CES suscribe el objetivo global fijado de reducción de las disparidades que a nivel económico y social nos separan de los países de nuestro entorno en la Unión Europea y de avanzar en la convergencia en los niveles de renta y empleo, bienestar y cohesión social de los que éstos disfrutan. Entiende necesarias, sin embargo, algunas observaciones sobre los objetivos específicos asociados y sobre la idoneidad de las estrategias diseñadas.

El CES considera que los objetivos específicos quedan expresados de manera excesivamente sintética y que sería conveniente que la reducción de la tasa de desempleo y la creación de empleo se acompañen de un planteamiento de la necesidad de la consecución de un empleo más estable. Aunque el apartado del diagnóstico sí lo recoge, la sección dedicada a la exposición de la estrategia en materia de empleo omite en la enumeración que efectúa de las características más destacadas del mercado de trabajo la elevada temporalidad del empleo, dato éste que constituye una de las notas más relevantes y negativas del mercado laboral en la CAPV. Según los datos de la PRA referidos a 1999, se registra en los contratos en la CAPV un índice de temporalidad del 29,5%, habiendo experimentado un aumento de un punto respecto del registrado el año precedente. El índice de temporalidad en la Unión Europea se sitúa en el 13,2% según datos

de Eurostat, poniendo de relieve el importante diferencial que en este punto nos separa de los niveles europeos.

Por otro lado, la desigual distribución del paro y de la contratación por género y edad constituyen también rasgos de carácter negativo de nuestro mercado laboral que en este caso sí son mencionados en el apartado de las estrategias de empleo, y que en virtud del carácter horizontal que se otorga al principio de igualdad de oportunidades, informando la totalidad de la programación, observamos que no encuentran una referencia específica a la hora de formular los objetivos concretos de las intervenciones estructurales que promoverá el DOCUP. En resumen, el CES entiende que no es suficiente fijar los objetivos del DOCUP en términos de creación de empleo y menor paro, sino que debe también quedar reflejada la conveniencia de creación de un empleo que sea estable y que se distribuya más igualitariamente entre sexos y edad.

El CES echa también en falta una exposición de la estrategia de actuación estructural de carácter más global, que se corresponda con el objetivo general enunciado de homologación a los niveles socioeconómicos europeos, y que constituya el nexo de unión e integración de las estrategias que individualizadamente, y basadas en los correspondientes planes sectoriales, presentan de manera compartimentalizada las líneas de actuación pública en cada una de las áreas.

Respecto de su contenido, y puesto que el objeto de la consulta es el Documento Unico de Programación de las actuaciones que con finalidad estructural serán objeto de cofinanciación por parte de los fondos europeos en el marco del Objetivo 2, el análisis que este Consejo ha efectuado se enfoca sobre las líneas de actuación pública únicamente en la medida que conforman los ejes de actuación prioritaria de la programación a cofinanciar por los fondos estructurales en el marco de este documento de programación, no siendo el objeto de este dictamen el enjuiciamiento de los contenidos de los distintos planes sectoriales de actuación pública de nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, dada la centralidad que la Comisión atribuye a la estrategia de empleo y formación de la región elegible en el diseño de las programaciones de este nuevo periodo y el hecho de que el correspondiente plan no ha sido objeto de consulta a este Consejo, como tampoco lo ha sido la programación en materia de empleo y recursos humanos en el marco del objetivo 3, el CES sí desea poner de manifiesto la existencia de profundas discrepancias entre los agentes económicos y sociales sobre ciertos aspectos de las líneas básicas de actuación de este plan, como es la cuestión del impulso de fórmulas de reparto del trabajo existente, y la línea estratégica derivada de ésta relativa a la incentivación de la implantación progresiva de la jornada de las 35 horas.

Por otro lado, respecto de la estrategia en el sector pesquero, traducida ésta en la programación estructural del IFOP en un Documento Unico de Programación de ámbito suprarregional para todas las regiones fuera de objetivo 1, y sobre el cual, este Consejo tampoco ha tenido oportunidad de emitir su valoración, sí quisiéramos también efectuar las siguientes observaciones. El objetivo de renovación del 50% de la totalidad de la flota pesquera vasca que se contempla para el periodo de programación 2000-2006 es valorado positivamente por el CES. Ahora bien, y puesto que el buen fin de las elevadas cuantías de inversión pública y privada implicadas en la consecución de dicho objetivo depende de las decisiones que se adopten en una materia que como la gestión de los recursos pesqueros está eminentemente comunitarizada, nos parece conveniente señalar la necesidad de que la CAPV tenga participación en los órganos de decisión de la Unión Europea en las materias que afectan a sus intereses y competencias y poder participar así en el establecimiento de los objetivos de la Política Pesquera Común y control de su cumplimiento, fundamentalmente en lo que se refiere a la sostenibilidad de la actividad extractiva y la ejecución de los Programas de Orientación Plurianual.

El CES también considera pertinente manifestar que a pesar de las diversas actualizaciones realizadas durante los últimos años, la Política Pesquera Común no ha logrado alcanzar los objetivos previstos. A ello ha contribuido, entre otras cuestiones, la falta de desarrollo pleno del Reglamento 3760/92 del Consejo y el incumplimiento de los Programas de Orientación Plurianual por parte de la mayoría de los Estados miembros, por temor a una eventual pérdida de puestos de trabajo. Posponer la asunción de una Política Pesquera Común responsable va a requerir en un futuro próximo el establecimiento de medidas radicales y por lo tanto traumáticas.

En cuanto al Documento Único de Programación del Objetivo 2 y que centra nuestro análisis, observamos que la selección de las áreas de intervención de la estrategia de actuación estructural a cofinanciar por los fondos europeos es continuísta respecto de periodos anteriores, no así la distribución del esfuerzo inversor, donde podemos percibir diferencias respecto a programaciones anteriores. El CES valora positivamente el impulso que el programa pretende imprimir a la competitividad a través de la potenciación de la innovación, la tecnología y la sociedad del conocimiento, pero lamenta el descenso inversor que experimentan las actuaciones enmarcadas en el ámbito de la promoción económica, el eje de mayor peso específico en las programaciones precedentes, y que se traducirá en un menor impulso público por parte del DOCUP.

Observamos que un importe de 451,2 Meuros, lo que representa un tercio de la inversión pública del programa, y una cifra que a pesar de las restricciones de financiación con que cuenta este nuevo periodo de programación duplica la inversión dedicada a este ámbito en el periodo precedente (212 Mecus en el periodo 1994-1999), se dirige a actuaciones enmarcadas en el ámbito de la innovación, I+D, sociedad de la información y las telecomunicaciones, lo cual valoramos muy positivamente en la medida que el desarrollo de las telecomunicaciones y de la tecnología de la información representan uno de los pilares de la modernización de las empresas vascas y de mejora de la competitividad, y que el impulso proyectado contribuye a la consecución en la CAPV de niveles de inversión en I+D equiparables a los de nuestros socios europeos. Debemos señalar, no obstante, que el grueso de la inversión comprendida en este eje corresponde a la gestión de la administración central sobre cuya estrategia y medidas a desarrollar, a pesar de su importancia en la configuración de la estrategia de actuación estructural que se ha diseñado, no se proporciona paradójicamente dato alguno en el DOCUP que examinamos, por lo que desconocemos la orientación de tan valiosas inversiones (322,5 Meuros) y reiteramos nuevamente la observación de este Consejo de que el DOCUP ha de concebirse de forma conjunta y coordinada, y ser presentado en su integridad.

Observamos también que el esfuerzo inversor de las administraciones vascas se centra en el eje dedicado al desarrollo de las comunicaciones y de la energía, y más concretamente, en las infraestructuras de transporte, carreteras, ferrocarril (fundamentalmente el Metro de Bilbao), y en muy inferior medida, puertos y sistemas de transporte multimodal y centros de transporte, puesto que el DOCUP no prevé dotar financieramente al resto de medidas.

Frente al elevadísimo coste de los proyectos a los que se hace mención a lo largo del documento, el importe de inversión previsto por el DOCUP, 344,6 Meuros (57.336 millones de pesetas) aun representando un 26,3% de la inversión pública del programa, y que supone un incremento en la tendencia bajista que desde la Comunidad Europea se viene imprimiendo a los programas FEDER, resulta a todas luces insuficiente. Ello pone de relieve la necesidad de que la CAPV pueda contar con un mayor acceso al Fondo de Cohesión para disponer de las elevadas dotaciones de financiación para grandes obras de infraestructura, tanto de transporte como medioambiental, y cuya incidencia en la CAPV hasta el presente ha sido mínima, y permitir así la liberación de mayores recursos para la potenciación de las actividades económicas y la creación de

empleo. De la misma manera, observamos que buena parte de la inversión prevista en el eje medioambiental, más de la mitad de ésta consiste en la provisión de infraestructura en materia de abastecimiento y saneamiento y depuración de aguas, que junto al gasto previsto en infraestructura de gestión de residuos urbanos e industriales alcanza el 63,5% de la inversión medioambiental, 16.440 millones de pesetas durante 7 años. Dicho gasto, además de ser también susceptible de cofinanciación vía fondo de cohesión, representa únicamente una mínima parte de la inversión global que el cumplimiento de la directiva 91/271 sobre tratamiento de aguas residuales exige efectuar a la CAPV y cifrada, según datos del Departamento de Obras Públicas y Transportes del Gobierno Vasco, en 116.000 millones de pesetas.

5. Respeto de la integración de la Evaluación Previa

El apartado de integración de la evaluación previa está destinado a acoger el análisis del impacto de las intervenciones a llevar a cabo a través del DOCUP que se exige realizar sobre diversos ámbitos.

Respecto de los análisis que se efectúan sobre el impacto global, entendemos que el documento no se expresa con claridad sobre datos tan relevantes como cual va a ser el impacto sobre las previsiones de crecimiento económico y de empleo de la CAPV.

Respecto del impacto medioambiental de las intervenciones proyectadas que el apartado de evaluación previa debe contener, se incluyen tanto un análisis de impacto elaborado por las autoridades redactoras del DOCUP como un informe de la autoridad medioambiental sobre el mismo extremo, y que ofrecen, además, visiones distintas. El CES entiende que existiendo un análisis elaborado por la autoridad medioambiental, el análisis propio de los redactores del DOCUP resulta superfluo. Además, los requerimientos del reglamento y del vademecum sobre esta materia se limitan a una estimación de la repercusión prevista de la estrategia de la intervención sobre la situación medioambiental y a la descripción de la situación medioambiental existente, requisito éste último que se considera sobradamente cubierto por el capítulo medioambiental incluido en el apartado de descripción de la situación actual.

6. Sobre la Coordinación con otros instrumentos financieros

En este apartado el CES observa que el DOCUP omite la información correspondiente a la coordinación de las intervenciones previstas en el DOCUP objetivo 2 con aquellas cofinanciables vía Fondo de Cohesión. Es ésta una omisión importante puesto que es a través de este Fondo como puede obtenerse financiación para llevar a cabo proyectos de infraestructuras de enorme importancia para el desarrollo socioeconómico de la CAPV dada su dotación y nivel de cofinanciación, además de ser el instrumento específico para la canalización de proyectos de infraestructuras en los ámbitos del transporte y del medio ambiente, y que no encuentran cobertura en los estrechos márgenes a los que se ha ido reduciendo cuantitativa y cualitativamente la financiación FEDER a proyectos de infraestructuras.

El Fondo de Cohesión no cuenta con una reglamentación de distribución y funcionamiento detallada como los demás fondos, y la práctica ausencia de criterios para el reparto a nivel interno de la dotación global asignada al Estado no ha hecho posible la planificación sobre los proyectos a cofinanciar por esta vía ni la previsión de los importes de financiación comunitaria a obtener por este concepto. Constituye éste un obstáculo para la correcta planificación de las intervenciones en materia de infraestructuras en el ámbito del FEDER ni la obtención de apoyo financiero comunitario necesario para paliar los déficits de infraestructuras.

7. Sobre los aspectos financieros

El CES entiende que las informaciones contenidas en el apartado financiero, particularmente las recogidas en el punto dedicado a los *Recursos asignados al País Vasco*, y los datos del cuadro financiero de estimación de gasto a cofinanciar con los fondos estructurales, no expresan con la necesaria claridad un aspecto clave del DOCUP que analizamos como es la composición de las aportaciones financieras a las actuaciones estructurales que se contemplan en el periodo 2000-2006, esto es, la explicitación de la aportación de cada Fondo, de la aportación de las administraciones vascas, y de la aportación de la administración central, y que debería de explicarse con mayor detenimiento, detalle y claridad.

Además, el apartado de recursos asignados al País Vasco señala que 28,78 Meuros de los 575,63 asignados a la CAPV, sin contar la ayuda transitoria, corresponden al FSE, mientras que en el cuadro financiero global, en el que se recoge el total de los 575,63 Meuros de la CAPV, más la ayuda transitoria, quedan consignados bajo el epígrafe *Aportación FEDER*, por lo que ignoramos la ubicación de la partida de FSE y consideramos que debe de haber algún error en alguno de los puntos. El texto del DOCUP tampoco clarifica esta cuestión puesto que carece de toda referencia a la contribución del FSE.

Entendemos también que el cuadro financiero debiera mostrar un desglose completo de las aportaciones de cada administración y cómputos globales de gasto público, de financiación comunitaria, de inversión por eje, y de inversión total. Debiera también, según exigencia del reglamento, distinguir entre los marcos financieros previstos para las zonas que gozan del apoyo transitorio y los previstos para las demás zonas del objetivo.

Por otro lado, los porcentajes de cofinanciación previstos en el cuadro financiero son del 50% en todos los ejes salvo en el dedicado al desarrollo de las comunicaciones y de la energía en el que se recoge un porcentaje de cofinanciación del 30%. Dado que los porcentajes de cofinanciación posibles en las regiones objetivo 2 pueden situarse en éstas u otras cifras en función del tipo y de las circunstancias de la inversión contemplada, hubiera sido conveniente incluir una breve justificación de los porcentajes previstos y de las posibles alteraciones que puedan experimentar una vez se seleccionen en el complemento de programa las acciones concretas que desarrollarán cada una de las medidas.

Finalmente, el CES quiere aprovechar la ocasión para hacer referencia en este apartado a la modificación que experimenta en el reglamento la mecánica de pagos de la ayuda europea por parte de la Comisión, y en virtud de la cual se modifican los importes de anticipo inicial, pero, sobre todo, el sistema de pagos posteriores, sustituyendo los anticipos intermedios de la financiación comunitaria por reembolsos de los gastos incurridos previa presentación de los justificantes de ejecución y pago. Entendemos que este sistema supone un serio endurecimiento de las condiciones de percepción de la aportación comunitaria a los programas de inversiones en cuya cofinanciación participa, dilatando aún más los lapsos de tiempo que habrán de transcurrir antes de poder hacerla efectiva, y agravando los problemas que tal situación lleva aparejados.

8. Respetto de las medidas

Ya nos hemos referido anteriormente al hecho de que el DOCUP que manejamos no contiene la información correspondiente a las actuaciones que gestionará la administración central, la cual incorpora en un momento temporal posterior. Es por ello que el catálogo de medidas que se insertan en los ejes prioritarios está incompleto, lo que impide disponer de una visión completa de las actuaciones que se proyectan llevar a cabo y de su envergadura, y efectuar valoraciones sobre

su idoneidad para la consecución de los objetivos de cada eje de intervención, y sobre el posible grado de su cumplimiento.

Entendemos necesario añadir que el éxito de las medidas, y, en definitiva, del programa reside no solamente en la calidad de las actuaciones previstas sino también en la ejecución coordinada de éstas, particularmente cuando proceden de gestores diferentes.

Respecto de este apartado, el CES entiende oportuno señalar finalmente que buena parte de la normativa que regula los programas que dan soporte a las medidas del documento ha sido ya adoptada y publicada por lo que sería interesante y más ilustrativo actualizar la información proporcionada en el documento. En cuanto a la información que sobre los regímenes de ayuda que se ofrece separadamente de las medidas al final del documento ésta resultaría más ilustrativa si quedara también vinculada a los ejes y medidas que afecta mediante una reseña en su ficha correspondiente.

V.- CONCLUSIONES

El CES, con las observaciones que se efectúan en los apartados precedentes, valora favorablemente el Documento Único de Programación del Objetivo 2 de la CAPV para el periodo 2000-2006.

En Bilbao, a 14 de diciembre de 2000

Vº Bº El Presidente

El Secretario General