



LIBRO VERDE
DEL DESARROLLO
LOCAL Y REGIONAL
EN EL PAIS VASCO

Documento de Trabajo

Dok **EKONOMIAZ**

ÍNDICE

1. EL LIBRO VERDE: INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL EN EL TERRITORIO VASCO	7
1.1. La cohesión territorial.....	9
1.2. El Libro Verde del Desarrollo Local y Regional: presentación.....	10
1.3. El marco de referencia europeo.....	12
1.4. La estrategia económica, social y ambiental del País Vasco	14
1.5. La estrategia de cohesión regional del País Vasco en el marco de la política regional comunitaria.....	15
1.6. La cohesión territorial local en el País Vasco: análisis de los principales indicadores	16
1.7. Políticas de desarrollo local y regional en el País Vasco: programas.....	17
1.8. El Libro Verde de la Cohesión Territorial Europea: una referencia clave	19
1.9. El Libro Verde del Desarrollo Local y Regional en el País Vasco: ideas y aspectos para el debate.....	21
2. EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO: LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN	23
2.1. La estrategia de Lisboa.....	25
2.2. La política de cohesión	32
2.3. Los entornos locales y las ciudades en la política de cohesión	36
3. LA ESTRATEGIA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO	45
3.1. El marco de referencia de la política económica del Gobierno Vasco.....	47
4. LA ESTRATEGIA DE COHESIÓN REGIONAL DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA	55
4.1. La política de cohesión el periodo 1986-2000.....	57
4.2. La política de cohesión en el periodo de programación 2000-2006.....	58
4.3. La política de cohesión en el actual periodo de programación 2007-2013	62
5. LA COHESIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES.....	69
5.1. El sistema de información municipal (UDALMAP).....	71
5.2. Análisis de los principales indicadores de cohesión territorial local.....	74

6. EL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL EN EL PAÍS VASCO	83
6.1. Marco normativo general del Estado y de la Comunidad Autónoma.....	85
6.2. Ley de Territorios Históricos. Articulación competencial	87
6.3. Anteproyecto de Ley de Bases de Régimen Local.....	90
6.4. Proyecto de Ley Municipal de Euskadi.....	94
7. POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN EL PAÍS VASCO: PROGRAMAS.....	97
7.1. Antecedentes.....	99
7.2. Políticas de cohesión territorial: marco general.....	100
7.3. Políticas de desarrollo local: programa IZARTU.....	102

Capítulo 1.º

EL LIBRO VERDE:
INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA
COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y
AMBIENTAL EN EL TERRITORIO VASCO

EL LIBRO VERDE: INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA COHESIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL EN EL TERRITORIO VASCO

El presente apartado recoge, a modo de síntesis, los aspectos abordados en el conjunto del documento, persiguiendo una visión general del mismo.

1.1. LA COHESIÓN TERRITORIAL

a) La diversidad territorial, una riqueza y una oportunidad ante el reto de la cohesión

De los 351.000 habitantes de Bilbao a los 89 de Baliarrain, de los 15.038 habitantes por km² de Portugaleta a los 4,3 de Lagrán o Kuartango o de los 276.000 euros de PIB por habitante de Olaberria a los 8.227 de Hernialde, la realidad territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco presenta, en un territorio de apenas 7.200 km², una notable diversidad.

A partir de esta realidad, la cohesión territorial puede definirse a partir del objetivo de garantizar un desarrollo social, económico y ambiental equilibrado de todos los lugares y municipios. Y para que todas las personas, en todo el territorio vasco, puedan acceder a unos elevados estándares de calidad de vida y oportunidades para satisfacer sus expectativas de una vida personal, social y laboral plena.

Este es el reto.

Y como contribución al mismo y con el objetivo de aportar elementos para su debate, se plantea el presente Libro Verde del Desarrollo Local y Regional del País Vasco.

b) El País Vasco, comunidad sostenible

El municipio constituye la entidad básica de la organización territorial vasca y, en este sentido, la institución más cercana a la ciudadanía.

No obstante, la organización territorial vasca presenta una gran diversidad y riqueza, con diversidad de entidades locales (además de municipios, mancomunidades, comarcas o cuadrillas), además de las correspondientes a los territorios históricos, a la comunidad autónoma y a niveles administrativos superiores (Estado y Unión Europea) y con un marco institucional y competencial diverso adaptado a dicha estructura organizativa.

Planteando el objetivo de la cohesión territorial vasca desde el ámbito municipal, el objetivo a perseguir es lograr que el País Vasco esté conformado por municipios sostenibles.

Entendiendo el municipio (y la comunidad) sostenible como el lugar en el que las personas desean vivir, trabajar y visitar, ahora y en el futuro. Así, atiende a las necesidades actuales y futuras de las personas, contribuyendo a una elevada calidad de vida.

El concepto de municipio y de comunidad sostenible está integrado por una triple dimensión: social, económica y ambiental. Y desde la perspectiva general de la política vasca de cohesión territorial, cohesión social, cohesión económica y cohesión ambiental.

Y, con objeto de facilitar su comprensión, se han definido un conjunto de elementos o características clave determinantes del mismo. Estas son las siguientes:

- Próspero: buen nivel de renta, amplio y adecuado empleo, con dinamismo económico, laboral y demográfico
- Innovador: competitivo y con alta productividad, con personas y actividades económicas innovadoras, formadas y que aprenden
- Buenos servicios y equipado: dotado de adecuados equipamientos educativos, de asistencia sanitaria y social, con una buena oferta de servicios privados, públicos y de voluntariado,
- Entorno de calidad: espacios urbanos y rurales, públicos y de calidad, vivienda confortable y respetuoso con el entorno laboral
- Inclusivo: igualitario, cohesionado socialmente, integrador y con una fuerte cultura e identidad local, con vivienda accesible y seguro
- Comunicado: con acceso a las redes principales de comunicación, servicios de transporte público y de comunicaciones adecuados
- Ecológico: usa los recursos de manera eficiente, dispone de recursos de calidad y respeta el medio ambiente
- Bien gobernado, justo y con una ciudadanía activa y participativa

1.2. EL LIBRO VERDE DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL: PRESENTACIÓN

a) Objetivos

Junto con las consideraciones previas, el Libro Verde impulsado por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, responde a la trayectoria y relevancia adquirida por la política de desarrollo regional y local en el País Vasco.

En este sentido, el Departamento desarrolla un número importante de actuaciones relacionadas directamente con el desarrollo local y regional, tales como:

- La definición y gestión de la Política Regional Europea en el País Vasco
- La definición y materialización de la Política Regional Local en el País Vasco, a través de programas propios
- El análisis y definición de indicadores de seguimiento e impacto local de las actuaciones públicas
- Y un amplio número de estudios, análisis y actividades diversas desde la perspectiva del desarrollo local

Estas actuaciones se encaminan hacia la mejora del entorno social y económico y, por lo tanto, de la calidad de vida de los ciudadanos.

La reflexión en cuanto a qué es el desarrollo regional y local se plantea desde la perspectiva de la actuación pública delimitando las áreas de incidencia y el tipo de actuación requerida que repercuta en dicho desarrollo y considere su impacto sobre el conjunto del territorio y la ciudadanía.

Este Libro Verde se centra en los aspectos directamente vinculados con la acción pública, así como con la dotación de recursos necesaria en la generación de un ámbito competitivo para el desarrollo económico y social, desde la perspectiva regional y local.

Y tiene como objetivo generar un espacio para el análisis y la reflexión y estimular y fomentar el análisis y la reflexión sobre el desarrollo local y regional en el País Vasco.

Es un Libro Verde, asumiendo una denominación ampliamente utilizada particularmente por parte de la Comisión Europea, porque pretende establecer una base documental que genere la reflexión con respecto al desarrollo local y regional, respondiendo a los siguientes objetivos generales:

- Disponer de un marco de referencia y de un modelo para el análisis y contraste del conjunto de actuaciones y políticas relacionadas con el desarrollo local y regional vasco
- Estructurar y ordenar el conjunto de actuaciones y políticas para el desarrollo local y regional desarrolladas por la administración vasca
- Orientar la acción y objetivos del Gobierno Vasco a corto y medio plazo en el ámbito del desarrollo local y regional
- Incorporar en las actuaciones y programas a definir y desarrollar a otras instituciones y a los “stakeholders” del desarrollo regional y local
- Integrar y, asimismo, trasladar al ámbito local (territorio histórico y municipio) las políticas y actuaciones para el desarrollo local, es decir, para la mejora de la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos y de las ciudadanas vascas.

b) Contenido

El Libro Verde del Desarrollo Local y Regional del País Vasco presenta y analiza las claves para el análisis de dicho desarrollo, como herramienta y marco

de referencia para la elaboración y ejecución de políticas públicas desde la administración vasca.

En este sentido, el contenido del Libro Verde puede calificarse como un sistema que interactúa desde todos los ámbitos analizados, hacia la consecución del objetivo principal de desarrollo local y regional.

El punto de partida es, indudablemente, la situación actual el conocimiento y análisis de la cohesión territorial para establecer una base de referencia para el desarrollo de acciones futuras encaminadas, precisamente, a su consecución.

Así, ofrece un marco ordenado, a partir de los siguientes ámbitos de análisis:

- El marco de referencia europeo: la Estrategia de Lisboa y la política de cohesión
- La Estrategia económica, social y ambiental del País Vasco
- La Estrategia de cohesión regional del País Vasco en el marco de la Política Regional Comunitaria
- La cohesión territorial local en el País Vasco: principales indicadores
- El marco normativo de la política de desarrollo local en el País Vasco
- Las políticas y programas de desarrollo local y regional en el País Vasco

1.3. EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO

a) La Estrategia económica, social y ambiental (Estratega de Lisboa)

La Estrategia de desarrollo local y regional para la cohesión territorial se enmarca, interrelaciona e integra en la Estrategia económica, social y ambiental.

Y desde la perspectiva del País Vasco, toma como marco de referencia las estrategias y políticas de la Unión Europea.

Por tanto, las estrategias de la Unión Europea, en los ámbitos económico, social y ambiental (Estrategia de Lisboa), así como en materia de cohesión territorial (Política regional comunitaria), constituyen el marco de referencia para el desarrollo local y regional del País Vasco.

En el Consejo Europeo de primavera de 2000 se acordó un objetivo estratégico para la década (denominada Estrategia de Lisboa): convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Y como requisitos para dicho objetivo se establecían los siguientes:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D;

- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

En la reunión de Consejo Europeo celebrada en Gotenburgo en 2001, a estos tres objetivos de la Estrategia de Lisboa se les añadió el objetivo de la protección del medio ambiente.

Y en 2005 se renovaron las prioridades orientándolas más directamente hacia el crecimiento y el empleo: “Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano”.

Asimismo, se señalaba que la Unión debe movilizarse en las tres dimensiones de la Estrategia, es decir, económica, social y medioambiental, en un contexto general de desarrollo sostenible.

b) La Estrategia para la cohesión territorial

La política de cohesión de la Unión Europea, integrada en los Tratados desde 1986, se fijó como objetivo reducir la divergencia existente entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones con el fin de fortalecer la cohesión económica y social. Asimismo, la ampliación de la Unión ha contribuido a ampliar las diferencias regionales.

Al mismo tiempo, la Unión en su conjunto se enfrenta a retos originados por una aceleración de la reestructuración económica como consecuencia de la globalización, la apertura de los intercambios, los efectos de la revolución tecnológica, el desarrollo de la economía del conocimiento, el envejecimiento de la población y el aumento de la inmigración.

En concordancia con directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la estrategia renovada de Lisboa, las prioridades del periodo de programación 2007-2013 son las siguientes:

- mejorar el atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades, mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental.
- promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y
- crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

Desde la vertiente de la cohesión local, se señala asimismo que las ciudades y los entornos locales son el motor del desarrollo económico europeo, generando crecimiento innovación y empleo. No obstante, no actúan solas, dado que las ciudades y las regiones son interdependientes.

La prosperidad de una región depende de la prosperidad de sus ciudades y entornos locales y viceversa. Así, el desarrollo regional requiere de opciones estratégicas de identificación y reforzamiento de polos de innovación y crecimiento local.

1.4. LA ESTRATEGIA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO

La política económica del Gobierno Vasco parte, como marco de referencia de su política económica, de la Estrategia de Lisboa, adaptándola a las características específicas de Euskadi y planteando sus propios objetivos y medidas para alcanzarlos, tal como recoge en el Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso Social de Euskadi (2006-2009).

Y, se estructura en tres ejes estratégicos, incorporando las dimensiones económica, social y ambiental.

- Estrategia económica; cambiar el modelo de crecimiento poniendo el énfasis en la productividad y en la creación de empleo de calidad
 - Adaptar personas y organizaciones al nuevo modelo de desarrollo
 - Potenciar el sistema de I+D+i y las TIC
 - Impulsar el espíritu emprendedor y el desarrollo empresarial: creación de empresas, dimensión e internacionalización
- Estrategia medioambiental: incorporar los criterios de sostenibilidad al modelo de crecimiento económico
 - Estrategia energética para un desarrollo sostenible
 - Estrategia de transporte sostenible
 - Plan de lucha contra el cambio climático
- Estrategia de cohesión social: adaptar la política social y la política presupuestaria a las necesidades derivadas de la transición demográfica y el cambio social
 - Favorecer el desarrollo cualitativo del empleo
 - Mejora de la asistencia sanitaria
 - Mejora de la protección social
 - Atender a las necesidades de vivienda de la ciudadanía y, especialmente, de las personas más necesitadas

Esta estrategia global de política económica contempla asimismo, desde diversas vertientes, el objetivo de la cohesión territorial interna.

1.5. LA ESTRATEGIA DE COHESIÓN REGIONAL DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

Con la integración en la Unión Europea en 1986 del Estado Español, el País Vasco comenzó a recibir ayuda estructural comunitaria.

En el periodo 1994-1999 se alcanza el “techo” de ayudas de la financiación estructural comunitaria en el País Vasco, recibándose apoyos económicos por una cuantía cercana a los 1.400 millones de euros.

El periodo 2000-2006 se caracteriza por una reducción en la cuantía de los recursos recibidos (aproximadamente 1.200 millones de euros en total), en torno al 25% de media anual con relación al periodo anterior. Esta disminución se intensifica muy considerablemente en el actual periodo de programación 2007-2013.

En el actual periodo de programación el País Vasco se integra en el objetivo comunitario de competitividad regional y empleo, recibiendo ayudas en dicho marco.

Así, el Programa Operativo FEDER 2007-2013 del País Vasco, y una vez logrados en buena medida los objetivos de inicios de la década de convergencia en renta y empleo con la Unión Europea, se plantean dos nuevos objetivos: la convergencia tecnológica y la convergencia social con la Unión Europea.

Para ello se plantea impulsar la segunda transformación económica, estructurada en una nueva estrategia de desarrollo socioeconómico sostenible para la economía vasca, con dos grandes ejes: Creación de riqueza, innovación y crecimiento sostenible y Cohesión, igualdad e integración social sustentados en diez líneas estratégicas:

- Creación de riqueza, innovación y crecimiento sostenible
 - Construir la sociedad de la información y el conocimiento
 - Constituir un referente en el espacio europeo de la investigación y la tecnología
 - Impulso de la calidad total y la gestión del conocimiento
 - Construir la ciudad-región global y conexión a las redes transeuropeas
 - Garantizar un desarrollo económico sostenible medioambientalmente
- Cohesión, igualdad e integración social
 - Creación de más y mejores empleos.
 - Dotar a las personas de las capacidades básicas: educación y formación permanente
 - Garantizar la sostenibilidad de la protección social
 - Fomento e Impulso de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres
 - Consideración de la vertiente territorial en términos de solidaridad

Este programa dispone de una contribución comunitaria del fondo FEDER de 240,6 millones de euros y de una inversión total de 500,4 millones de euros.

Por otra parte el Programa Operativo del Fondo Social Europeo (FSE) parte del objetivo general de contribuir a lograr el pleno empleo, estable y de calidad y favorecer un mercado de trabajo inclusivo que coadyuve a la cohesión social y territorial.

Las actuaciones del Programa, que dispone de una ayuda de 61,1 millones de euros correspondientes a una inversión de 122,2 millones de euros, se han concentrado en dos ejes denominados espíritu empresarial y empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres.

1.6. LA COHESIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

a) Indicadores analizados

El análisis de la cohesión territorial interna del País Vasco, se ha efectuado a partir una selección de los principales indicadores municipales de sostenibilidad (tomando como fuente Udalmap) asociados a la cohesión.

Los indicadores analizados han sido los siguientes

- Indicadores económicos
 - Renta bruta per cápita
 - PIB per cápita
 - Tasa de ocupación
 - Formación de la población
- Indicadores de cohesión social y calidad de vida
 - Evolución de la población
 - Envejecimiento
 - Inmigración
 - Personas en situación económica desfavorecida
 - Densidad comercial minorista
 - Viviendas: confort y equipamientos
 - Seguridad
- Indicadores de movilidad
 - Transporte público
 - Acceso a redes de comunicaciones y equipamientos

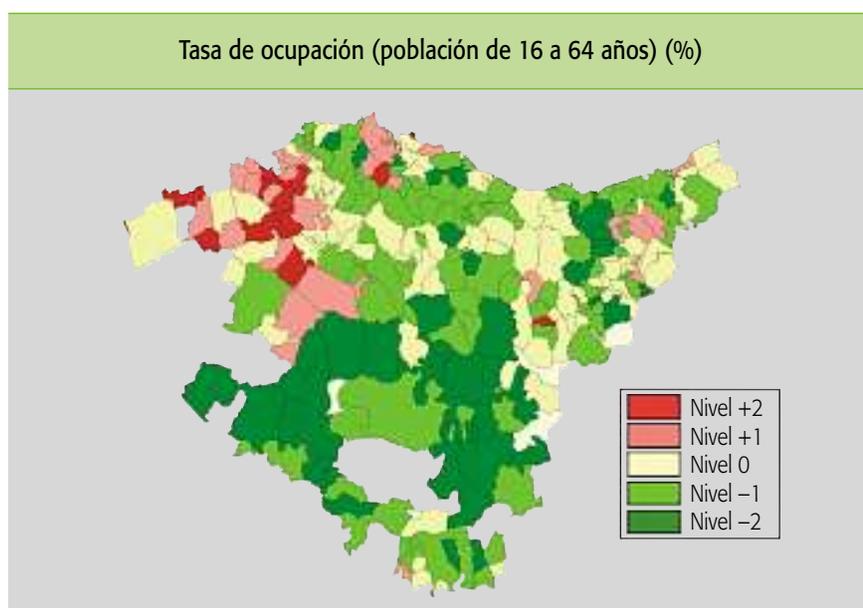
b) Un ejemplo: la tasa de ocupación

La tasa de ocupación de la población vasca de 16 a 64 años ha experimentado un notable aumento en los últimos años, llegando a alcanzar el 67% como media de 2007.

En el colectivo masculino la tasa es superior a la media aproximadamente en diez puntos porcentuales, siendo inferior la tasa de actividad femenina aproximadamente en la misma cuantía.

Las tasas más elevadas se alcanzan en las edades intermedias (de 25 a 44 años), reduciéndose por encima de dicha edad y quedando apreciablemente por debajo en el grupo de edad de 16 a 24 años.

Desde la perspectiva de la cohesión territorial, los 45 municipios vascos con mayor tasa de actividad (por encima del 69%, datos de 2001, nivel +2 en el



mapa) se caracterizan por su reducido tamaño, ya que únicamente reside en los mismos el 2% del total de la población. En el extremo opuesto, en los 16 municipios con menor disponibilidad de la población para emplearse como activos (nivel -2) para la generación de valor añadido, reside el 14% de la población vasca.

Por otra parte, en el presente documento se aborda asimismo en un apartado específico la presentación del marco normativo para la política de desarrollo local en el País Vasco.

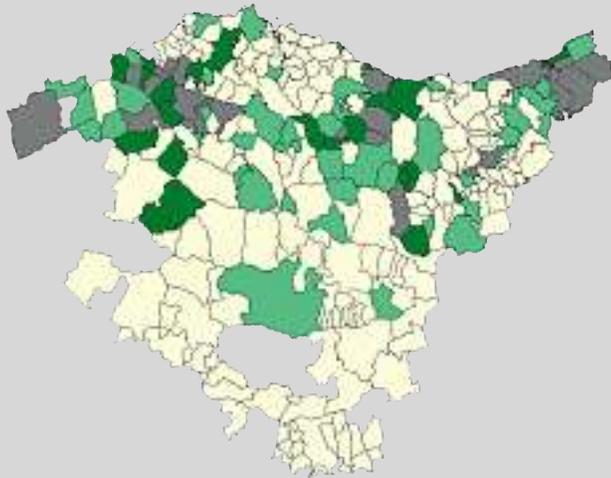
1.7. POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN EL PAÍS VASCO: PROGRAMAS

El Programa Integral de Revitalización Urbana Izartu, vigente desde 2001, plantea el objetivo de convergencia y cohesión social a través de la mejora

del entorno de proximidad. El programa proporciona un marco de intervención desde el ámbito local, y con especial atención a las zonas desfavorecidas, para abordar un conjunto de actuaciones encaminadas a la revitalización urbana integral.

Se sustenta en un fondo extraordinario de carácter plurianual IZARTU I (2001-2005) e IZARTU II (2004-2008) que cubre un porcentaje variable del coste total de la iniciativa a apoyar. La diferencia de aportación compete a la administración municipal.

Programa IZARTU I y II. Municipios beneficiarios



Abanto-Zierbena	Derio	Lasarte-Oria	Portugalete
Alonsotegi	Donostia	Laudio/Llodio	Salvatierra-Agurain
Amorebieta-Etxano	Durango	Legazpi	Santurtzi
Amurrio	Eibar	Legorreta	Segura
Andoain	Elgoibar	Leioa	Sestao
Antzuola	Elorrio	Lekeitio	Sopuerta
Areatza	Erandio	Lemoiz	Soraluze
Arrasate-Mondragón	Ermua	Lezo	Tolosa
Arrigorriaga	Errenteria	Mallabia	Trucíos-Turtzioz
Artzentales	Eskoriatza	Markina-Xemein	Ugao-Miraballes
Astigarraga	Etxebarri	Mendaro	Urretxu
Ataun	Galdakao	Mungia	Valle de Trápaga
Azpeitia	Gernika-Lumo	Muskiz	Vitoria-Gasteiz
Balmaseda	Gordexola	Mutriku	Zaldibar
Barakaldo	Güeñes	Oiartzun	Zaldibia
Basauri	Hernani	Ordizia	Zalla
Bergara	Hondarribia	Orduña	Zeanuri
Bermeo	Ibarra	Orio	Zegama
Berriz	Igorre	Ortuella	Zierbena
Bilbao	Irun	Otxandio	Zumaia
Billabona	Iurreta	Pasaia	Zumarraga
Deba	Karrantza		

Este programa se fundamenta en la existencia de desequilibrios en el proceso de crecimiento económico y la necesidad de abordar actuaciones de discriminación positiva sobre aquellas zonas con problemas de carácter económico más agudos utilizando la escala municipal para el diseño de dicho tipo de actuaciones.

En el marco de los dos periodos de programación se han desarrollado 118 programas de revitalización integral urbana, interviniendo en 87 municipios. La inversión total abordada asciende a 388,1 millones de euros, con una financiación del 66% por parte del programa. Y las actuaciones (en torno a 600) desarrolladas en el ámbito de los programas han perseguido los siguientes objetivos:

- Solucionar problemas de integración territorial
- Rehabilitación y mejora de la imagen urbana
- Equipamientos sociales
- Mejora del medio ambiente urbano
- Recuperación de entornos degradados
- Apoyo al empresariado, pymes, turismo y patrimonio municipal
- Fomento de la actividad económica promoviendo nuevas empresasIntroducción de nuevas tecnologías de la información y comunicación

1.8. EL LIBRO VERDE DE LA COHESIÓN TERRITORIAL EUROPEA: UNA REFERENCIA CLAVE

El Libro Verde de la Comisión Europea sobre la cohesión territorial de octubre de 2008 de la Comisión Europea, se plantea como inicio para el debate sobre cohesión en el territorio de la Unión.

Y enfatiza en que la competitividad y la prosperidad dependen cada vez más de la capacidad de las personas y las empresas para aprovechar al máximo los activos territoriales y la necesidad de abordar los problemas territoriales desde un enfoque integrado y desde la cooperación entre las distintas autoridades y los agentes implicados.

A este respecto, el concepto de cohesión territorial desarrolla un enfoque integrado entre la eficacia económica, la cohesión social y el equilibrio ecológico y situando el desarrollo sostenible en el centro de la formulación de las políticas.

En este sentido, el avance hacia de un desarrollo más equilibrado y sostenible, debe considerar tres ámbitos, desde la perspectiva del Libro Verde. Estos ámbitos son los siguientes: la concentración, la conexión y la cooperación.

Desde la perspectiva de la concentración, la actividad económica presenta una mayor densidad espacial que la población en ciertos territorios de la

Unión. Esta concentración genera beneficios económicos directos, aunque también origina fenómenos de congestión y problemas sociales.

Para garantizar la cohesión, asociada a la competitividad y el dinamismo económico, la preservación del entorno natural y el avance hacia la cohesión social, se considera necesario equilibrar el acceso a las crecientes ventajas de los lugares más poblados (servicios, oportunidades laborales) al conjunto del territorio.

El segundo ámbito clave es la conexión y la accesibilidad. Además de la disponibilidad de buenos sistemas integrados e infraestructuras de transporte, se necesita un acceso adecuado a servicios médicos y educativos y a la energía sostenible, acceso a internet de banda ancha, conexiones eficaces a redes de energía y fuertes vínculos entre las empresas y los centros de investigación.

La concentración y la conectividad, así como los problemas ambientales, sólo pueden abordarse eficazmente mediante la cooperación a diversos niveles y de una respuesta política con una dimensión territorial variable, mediante la cooperación de los diversos niveles de las administraciones implicadas y otros agentes relacionados.

La cohesión territorial debe abordarse asimismo más explícitamente desde las políticas sectoriales, dada la gran incidencia de estas en el territorio y sus desequilibrios. Así, por ejemplo, la política de transportes, energética, de sociedad de la información, agrícola, de empleo, medioambiental, de innovación o de competencia inciden directamente, en diversa medida, sobre la cohesión territorial.

La importancia de la cohesión territorial quedó de manifiesto en las Directrices Estratégicas Comunitarias sobre Cohesión adoptadas por el Consejo en 2006, en las que se afirmaba que «la promoción de la cohesión territorial debe formar parte del esfuerzo necesario para que todo el territorio europeo tenga la oportunidad de contribuir al programa de crecimiento y empleo».

A partir de este marco general, el Libro Verde plantea diversas cuestiones con el objetivo de mejorar la gobernanza de la política de cohesión, hacerla más flexible, más capaz de adaptarse al nivel territorial más apropiado, más receptiva a las preferencias y necesidades locales y mejor coordinada con otras políticas, a todos los niveles, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

Como aportación a este debate, el Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social, de junio de 2008, señala la existencia de consensos sobre el contenido de la política de cohesión, a partir de las consultas realizadas, sobre diversos temas transversales:

- La competitividad constituye un elemento central de la política de cohesión, en particular la investigación, la innovación y el desarrollo del capital humano a través de la educación y la formación y el apoyo a las pymes.

- Las políticas activas del mercado de trabajo son un aspecto esencial de las acciones propuestas para estimular el empleo, reforzar la cohesión social y reducir el riesgo de pobreza.
- La política de cohesión debería orientarse más al desarrollo ambiental sostenible. En particular, podría contribuir a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero con políticas de atenuación destinadas a mejorar la eficacia energética y a promover el desarrollo de las energías renovables.
- Los actores regionales y locales. Consideran la cohesión territorial como una oportunidad para reforzar el papel de las autoridades regionales y locales, así como de otros actores que intervienen en la aplicación de la política de cohesión y se subraya el papel de las zonas urbanas y su interdependencia con las zonas rurales como dimensiones importantes de la cohesión económica, social y territorial.
- La gobernanza. Se requiere una reforma de la política de cohesión un enfoque más estratégico y una mayor claridad en las responsabilidades de los distintos niveles institucionales, particularmente a nivel regional y local así como la necesidad de una mayor descentralización de las responsabilidades y la importancia de producir resultados a nivel local.

1.9. EL LIBRO VERDE DEL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL EN EL PAÍS VASCO: IDEAS Y ASPECTOS PARA EL DEBATE

a) Objetivos y ámbito temático

La política de cohesión en el País Vasco se ha abordado tanto desde un enfoque integral como a partir de un importante número de actuaciones planes, programas y actuaciones sectoriales (comunicaciones, política industrial, empleo, formación, políticas de cohesión social...), careciendo en algunos casos de visión integral y estratégica del territorio.

- ¿Cuáles deben de ser los objetivos de la política de cohesión? ¿y como medirlos? ¿en qué plazo?
- ¿Deben paliar los desequilibrios sociales y actuar directamente sobre las personas y en sus condiciones y calidad de vida?
- ¿Deben centrarse en la competitividad económica futura y en las palancas locales (formación, espacios para actividades económica,..), actuando sobre los agentes locales?
- ¿O debe atender en un territorio pequeño, a resolver prioritariamente los problemas de movilidad y conectividad interior?
- ¿O/y un enfoque estratégico a medio y plazo, adaptándose a los desequilibrios asociados al modelo de crecimiento, donde adquieren relevancia creciente los aspectos medioambientales?

b) Ámbito espacial

La política de cohesión en el País Vasco se ha efectuado desde el ámbito municipal y en algún caso desde niveles inferiores (barrios de grandes ciudades) y, en otros, desde el ámbito agregado municipal (comarcas y mancomunidades).

- ¿Cuál es la escala más adecuada? ¿es posible definir una, con carácter general?
- ¿Debe responder e integrarse en un modelo para el conjunto de la Comunidad Autónoma? ¿y para los territorios históricos? ¿cómo se interrelacionan, integran y retroalimentan?
- Los desequilibrios ¿se acentúan en el interior de las grandes ciudades? ¿hay que actuar preferentemente sobre los municipios rurales? ¿O paliar los efectos del modelo urbanístico e industrial poco planificado de décadas pasadas? ¿y adoptar en algunos casos un planteamiento comarcal? y, ¿qué comarcas?

c) Gobernanza

La cohesión territorial y la distribución competencial requiere la participación de los diversos niveles administrativos así como de los agentes locales

- ¿Cómo se organizan y coordinan? ¿cuál es el papel del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales? ¿este rol, es común en las tres Diputaciones?
- ¿Como se integran las políticas sectoriales y se relacionan con la política de cohesión? ¿en qué marco institucional?
- ¿Debe existir un modelo común? ¿y unas directrices consensuadas?
- ¿Como se logra la participación de los agentes locales? ¿en qué fase? ¿y la población atendida? ¿con qué instrumentos?
- Los ayuntamientos medianos y pequeños ¿disponen de la capacidad adecuada para abordar un enfoque integral de la cohesión
- La experiencia de la Unión Europea ¿qué buenas practicas ofrece?

d) Medición, evaluación y difusión

- ¿Qué indicadores son los más adecuados? ¿se necesitan indicadores cualitativos y/o de percepción? ¿a qué escala? ¿con qué periodicidad?
- ¿Cómo evaluar los resultados, impacto? ¿Y ex ante?
- ¿Como hacer llegar a la población la política de cohesión de forma transparente? y ¿cómo fomentar su compromiso, colaboración y participación?

Capítulo 2.º

EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO: LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

EL MARCO DE REFERENCIA EUROPEO: LA ESTRATEGIA DE LISBOA Y LA POLÍTICA DE COHESIÓN

Las estrategias de la Unión Europea, en los ámbitos económico, social y ambiental (Estrategia de Lisboa), así como en materia de cohesión territorial (Política regional comunitaria), constituyen el marco de referencia para el desarrollo local y regional del País Vasco.

En este sentido, en el presente capítulo se procede a presentar las principales características, situación y objetivos de la Estrategia de Lisboa, así como de la Política de cohesión europea y, asimismo, de las acciones y políticas asociadas a los entornos locales o subregionales.

2.1. LA ESTRATEGIA DE LISBOA

a) La adopción de la estrategia

En el Consejo Europeo de primavera de 2000 se acordó un objetivo estratégico para la década (denominada Estrategia de Lisboa): convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

Y como requisitos para dicho objetivo se establecían los siguientes:

- preparar el paso a una economía y una sociedad basadas en el conocimiento mediante la mejora de las políticas relativas a la sociedad de la información y de I + D, así como mediante la aceleración del proceso de reforma estructural a favor de la competitividad y la innovación, y la culminación del mercado interior;
- modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en capital humano y la lucha contra la exclusión social;
- mantener las sólidas perspectivas económicas y las expectativas favorables de crecimiento mediante la aplicación de un conjunto de medidas políticas macroeconómicas adecuadas.

En la reunión de Consejo Europeo celebrada en Gotenburgo en 2001, a estos tres objetivos de la Estrategia de Lisboa se les añadió el objetivo de la protección del medio ambiente.

b) Las bases de la estrategia renovada

Años después, en el del Consejo de primavera de la Unión Europea de 2005 los Jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea renovaron la Estrategia de Lisboa del año 2000, reorientando las prioridades hacia el crecimiento económico y del empleo.

Así, “Europa debe renovar las bases de su competitividad, aumentar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social apostando, sobre todo, por el conocimiento, la innovación y la valorización del capital humano”. Asimismo, se señalaba que la Unión debe movilizarse en las tres dimensiones de la Estrategia, es decir, económica, social y medioambiental, en un contexto general de desarrollo sostenible.

Este acuerdo se sustentaba en una Comunicación de la Comisión de febrero de 2005, asociada a la revisión intermedia de la Estrategia y en el informe de noviembre de 2004 del Grupo presidido por Wim Kok, que ya alertó sobre la intensificación del diferencial de crecimiento de la Unión con respecto a los Estados Unidos y Asia, más aún cuando afrontaba y afronta los retos de un crecimiento demográfico escaso y de un envejecimiento de su población.

La Comisión propone relanzar la Estrategia de Lisboa concentrando nuestra acción en dos tareas principales: producir un crecimiento más fuerte y más

Bases de la Estrategia de Lisboa renovada (2005)

El conocimiento y la innovación, motores de un crecimiento sostenible

- Desarrollar la investigación, la educación y la innovación en todas sus formas, para convertir el conocimiento en valor añadido y crear más empleos y empleos de mejor calidad.
- En el ámbito de la I+D, objetivo general de un nivel de inversión del 3%, con un adecuado reparto entre inversiones privadas e inversiones públicas. Este objetivo se logrará, entre otras cosas, mediante incentivos fiscales a la inversión privada, un mejor efecto de palanca de la inversión pública y la modernización de la gestión de las instituciones de investigación y las universidades.
- El VII Programa Marco de I+D, un nuevo impulso a un espacio europeo de investigación, reforzando su atracción para los investigadores mediante la mejora efectiva de sus condiciones de movilidad y actividad profesional.
- Creación de mecanismos de apoyo a las PYME innovadoras y en particular a las empresas incipientes de alta tecnología, promoción de la investigación conjunta entre empresas y universidades, mejora del acceso al capital de riesgo, reorientación de los contratos públicos hacia productos y servicios innovadores, desarrollo regional y local de asociaciones para la innovación y de polos de innovación.
- Una sociedad de la información plenamente integradora, basada en la generalización de las tecnologías de la información y la comunicación en los servicios públicos, las pymes y los hogares.
- Contribución de la política medioambiente al crecimiento, al empleo y a la calidad de la vida, en particular gracias al desarrollo de las ecoinnovaciones y las ecotecnologías, así como a la gestión sostenible de los recursos naturales, que tienen como consecuencia la creación de nuevos mercados y nuevos empleos. Utilización eficiente de las energías como factor de competitividad y desarrollo sostenible.

Un espacio atractivo para invertir y trabajar

Un espacio atractivo para invertir y trabajar

- Llevar a término su mercado interior y dotarse de un entorno jurídico más favorable a las empresas, que, por su parte, deben desarrollar su responsabilidad social.
- Reducción del nivel general de las ayudas públicas teniendo, sin embargo, en cuenta las posibles deficiencias de los mercados y reorientación de las ayudas en favor del apoyo a determinados objetivos horizontales tales como la investigación y la innovación y la valorización del capital humano.
- Política para pymes dirigida a la disminución de las cargas administrativas, la instauración de ventanillas únicas y el acceso a créditos, microcréditos, otros métodos de financiación y servicios de acompañamiento y acceso a los programas comunitarios, así como financiación a pymes innovadoras.
- Despliegue de las redes de alta velocidad en las regiones mal comunicadas, como una condición previa al desarrollo de una economía del conocimiento.

El crecimiento y el empleo al servicio de la cohesión social

- Refuerzo del modelo social europeo, sustentado en la búsqueda del pleno empleo y una mayor cohesión social: aumento de la tasa de empleo y prolongación de la vida activa.
- Atraer a más personas al mercado laboral, mejorar la adaptabilidad, invertir en capital humano, modernizar la protección social, favorecer la igualdad de oportunidades, en particular entre mujeres y hombres, y promover la inclusión social.
- Política activa de empleo: atractivo financiero del trabajo, medidas que permitan conciliar la vida profesional y vida familiar, en particular la mejora de las estructuras de acogida para los niños; también deberá darse prioridad a la igualdad de oportunidades, las estrategias de envejecimiento activo, la promoción de la integración social.
- Para los trabajadores y las empresas, nuevas formas de organización del trabajo y una mayor diversidad de los tipos de contrato, que combinen mejor flexibilidad y seguridad, mejorando su capacidad de adaptación.
- El capital humano es el activo más importante para Europa: elevar el nivel general de instrucción y reducir el número de jóvenes que abandonan prematuramente la escuela. La formación permanente constituye una condición sine qua non para lograr los objetivos de Lisboa, teniendo en cuenta el interés de disponer de una formación de alta calidad a todos los niveles, ofreciéndose educación continua a todas las personas en las escuelas, las empresas y los hogares.

Mejorar la gobernanza

- Facilitar la definición de las prioridades respetando al mismo tiempo el equilibrio global de la estrategia y la sinergia entre sus diferentes elementos, mejorar la aplicación de estas prioridades en el terreno velando por implicar aún más a los Estados miembros y racionalizar el procedimiento de seguimiento con el fin de comprender mejor la aplicación de la estrategia.
- Directrices integradas constituidas por dos elementos: las orientaciones generales de las políticas económicas y las directrices para el empleo. Informes anuales de seguimiento de los Programas Nacionales de Reforma.

Desarrollo sostenible

- La estrategia se inscribe en el contexto más extenso de la exigencia de desarrollo sostenible, según la cual hay que responder a las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas, adoptando en breve plazo una "Declaración sobre los principios rectores del desarrollo sostenible", que servirá de base para renovar la estrategia para el desarrollo sostenible.

duradero y crear más empleo y de mejor calidad, como base para alcanzar los objetivos económicos, sociales y medioambientales.

En la primavera de 2006 se acuerdan cuatro ámbitos de actuación prioritaria que son los siguientes:

- Mayor inversión en conocimiento e innovación
- Liberar el potencial empresarial, en particular de las pymes
- Aumentar las oportunidades de empleo para las categorías prioritarias (jóvenes, mujeres, trabajadores de más edad, discapacitados, inmigrantes legales y minorías)
- Política de energía: suministro de energía eficiente, seguro y sostenible

c) Las Directrices estratégicas

Y en la primavera de 2007 se lanza un nuevo ciclo de la Estrategia de Lisboa renovada (2008-2010), confirmando de nuevo los cuatro ámbitos prioritarios como piedras angulares de la Estrategia y estableciendo un conjunto de directrices para el crecimiento y el empleo.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)

Directrices macroeconómicas

- Garantizar la estabilidad económica
- Salvaguardar la continuidad económica y financiera como base para un incremento del empleo
- Promover una asignación de recursos eficiente y orientada hacia el crecimiento y el empleo
- Garantizar una evolución de los salarios que contribuya a la estabilidad macroeconómica y el crecimiento.
- Promover una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo.
- Contribuir al dinamismo y el buen funcionamiento de la UEM.

Directrices macroeconómicas

- Aumentar y mejorar la inversión en I+D, especialmente por parte de las empresas privadas.
- Facilitar todas las formas de innovación.
- Facilitar la extensión y el uso efectivo de las TIC y construir una sociedad de la información que favorezca la plena integración.
- Consolidar las ventajas competitivas de su base industrial.
- Fomentar una utilización sostenible de los recursos y fortalecer las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento.
- Ampliar y profundizar el mercado interior.
- Garantizar la existencia de mercados abiertos y competitivos dentro y fuera de Europa y cosechar los beneficios de la globalización.
- Crear un entorno empresarial más competitivo y fomentar la iniciativa privada mediante una mejor reglamentación.
- Promover la iniciativa empresarial y crear un entorno favorable para las PYME.
- Ampliar, mejorar y vincular la infraestructura europea y completar los proyectos transfronterizos prioritarios.

Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)

Directrices de empleo

- Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Favorecer un planteamiento del trabajo basado en el ciclo de vida
- Crear mercados laborales que favorezcan la integración, potencien el atractivo del trabajo y hagan que trabajar resulte rentable para los solicitantes de empleo, incluidas las personas desfavorecidas e inactivas.
- Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado laboral.
- Promover la flexibilidad en combinación con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado laboral, teniendo debidamente en cuenta la función de los interlocutores sociales.
- Garantizar una evolución de los costes laborales y unos mecanismos de fijación de salarios que favorezcan el empleo
- Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Adaptar los sistemas de enseñanza y de formación a las nuevas necesidades en materia de competencias.

Por otra parte, se reconoce el papel de los niveles local y regional en el crecimiento y la creación de empleo y subraya que la cohesión económica, social y territorial también contribuye a la consecución de los objetivos de la Estrategia y la adecuación alcanzada entre los fondos de cohesión en el apoyo de los Programas Nacionales de Reforma.

En este mismo sentido, el Informe estratégico sobre la Estrategia de diciembre de 2007, destacaba, entre otros aspectos, que las autoridades locales y regionales ya participaban activamente en la estrategia a través de la programación y ejecución de los programas de cohesión a los que se han destinado fondos, Y enfatiza en que se necesitan nuevos esfuerzos para alcanzar una mayor implicación y la intensificación del intercambio de ideas, experiencias y buenas prácticas.

Actuaciones prioritarias. Informe estratégico (diciembre 2007)

Mayor inversión en conocimiento e innovación

- Invertir más en los ciudadanos a través de un enfoque del empleo y la educación basado en los ciclos de vida laboral, modernizar los mercados laborales y reforzar la integración social

Liberar el potencial empresarial

- Adoptar una ley europea de la pequeña empresa
- Perseguir el objetivo de reducir el 2% las cargas administrativas en 2012 y aplicar un ambicioso programa de simplificación
- Reforzar el mercado único, incrementar la competencia en el sector servicios y medidas para integrar los mercados financieros

Actuaciones prioritarias. Informe estratégico (diciembre 2007)

Hacer que la "quinta libertad", la libre circulación de conocimientos, sea una realidad

- mejorar las condiciones fundamentales que sirven de marco para la innovación (jurisdicción de patentes,...)
- suprimir los obstáculos para la movilidad transfronteriza de investigadores ("pasaporte europeo")
- mejorar la eficacia de los recursos de I+D: anar los recursos de la UE y de los Estados
- nueva generación de instalaciones de investigación de calidad mundial
- mejorar la competencia en la Internet de alta velocidad

Transformar Europa en una economía con baja emisión de carbono y de bajo consumo energético

- adoptar medidas legislativas para establecer el marco que permita lograr como mínimo una reducción del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero y alcanzar una cuota de energías renovables del 20% en 2020
- fomentar una política industrial orientada a lograr una producción y un consumo más sostenibles (energías renovables, productos, servicios y tecnologías con baja intensidad de carbono)
- revisar la directiva sobre fiscalidad de energía
- endurecer los requisitos de la directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios

d) El Plan de Recuperación Económica

En el Consejo Europeo de diciembre de 2008 y como respuesta coordinada a la crisis económica, se acuerda un Plan Europeo de Recuperación Económica, sustentado en dos pilares:

- Un impulso presupuestario de 200.000 millones de euros (1,5 % del PIB) para estimular la demanda y generar confianza
- Un programa integral de acciones prioritarias a corto plazo fundamentadas en la Estrategia de Lisboa y centradas en el reforzamiento de la competitividad a largo plazo (proteger el empleo y fomentar la iniciativa empresarial y, por otra parte, seguir invirtiendo en el futuro), orientando el gasto hacia las inversiones "inteligentes".

Plan de Recuperación Económica (diciembre 2008): 10 acciones prioritarias fundamentadas en la Estrategia de Lisboa

Ciudadanos

- puesta en marcha de una gran iniciativa europea de apoyo al empleo: en el contexto de estrategias de flexiseguridad, programas de activación (especialmente para los trabajadores poco cualificados) incluyendo asesoría personalizada, el reciclaje profesional intensivo y la mejora de cualificaciones, los periodos de aprendizaje, el empleo subvencionado, y las becas de autoempleo y de creación de nuevas empresas; actuaciones rápidas en sectores clave.
- crear demanda de mano de obra: reducir la fiscalidad sobre el trabajo a las rentas más bajas y el IVA a sectores intensivos en trabajo.

Plan de Recuperación Económica (diciembre 2008): 10 acciones prioritarias fundamentadas en la Estrategia de Lisboa

Empresas

- mejorar el acceso a la financiación para las pymes: 30.000 millones de euros ofrecidos por el BEI.
- reducir las cargas administrativas y fomentar la iniciativa empresarial: nuevas empresas (en tres días y coste cero), microempresas (eliminar la obligación de elaborar cuentas anuales, un euro capital mínimo), estatuto de empresa privada europea, pago de facturas por la administración en un plazo máximo de un mes y factura electrónica), reducción de tasas a patentes (75%) y marcas.

Infraestructuras y energía

- aumentar las inversiones para modernizar las infraestructuras: recursos adicionales para proyectos transeuropeos de interconexión energética e infraestructuras de banda ancha. Esfuerzos adicionales en eficiencia energética, lucha contra el cambio climático y la financiación de municipios y otros servicios de infraestructura.
- mejorar la eficiencia energética de los edificios: del parque de viviendas y edificios públicos (certificación, reducción impositiva).
- fomentar el rápido arraigo de los productos "verdes": tipos reducidos de IVA, requisitos de eficiencia medioambiental.

Investigación e innovación

- incrementar la inversión en I+D, innovación y educación
- desarrollar tecnologías limpias para los sectores de la construcción y el automóvil: iniciativas europeas por "unos coches verdes", por "unos edificios energéticamente eficientes" y "para las fábricas del futuro"
- Internet de alta velocidad para todos: cobertura universal para 2010

e) Los indicadores de la estrategia

En la reunión del Consejo Europeo celebrada en diciembre de 2003, se adoptó una lista restringida de 14 indicadores estructurales asociados a la Estrategia de Lisboa.

Entre estos indicadores figuran los objetivos de crecimiento económico para 2010 (un promedio del 3% a lo largo del decenio), la proporción del PIB dedicada a la Investigación y Desarrollo (3%), la tasa de empleo global (70%), la tasa de empleo de las mujeres (60%) y la tasa de empleo de los trabajadores de más edad (50%).

Durante los años transcurridos desde el lanzamiento de la Estrategia puede observarse un cumplimiento desigual de los mismos, cuyas consecuencias principales han sido la renovación y adaptación de la misma.

A modo de síntesis, puede mencionarse un avance en el apartado de empleo, asociado a la coyuntura económica y de los diversos indicadores (de cohesión social) asociados a la evolución de la ocupación.

Asimismo se ha avanzado moderadamente en convergencia en riqueza per cápita con Estados Unidos, aunque en el ámbito de la competitividad la evolución es menos favorable.

Cuadro 2.1. Estrategia de Lisboa. Indicadores Estructurales

INDICADOR	2000	2006	2007	Objetivo 2010
Contexto económico				
1. PIB per cápita en paridad de poder de compra Estados Unidos	100,0	100,0	100,0	Crecim. y converg.
2. Productividad del trabajo en p.p.compra Estados Unidos	100,0	100,0	100,0	Conver- gencia
139,8	141,2	140,6		
Empleo				
3. Tasa de empleo (población de 15 a 64 años)	62,2	64,5	65,4	70
Mujeres	53,7	57,3	58,3	60
Hombres	70,8	71,7	72,5	--
4. Tasa de empleo (población de 55 a 64 años)	36,9	43,5	44,7	50
Mujeres	27,4	34,9	36,0	--
Hombres	47,1	52,7	53,9	--
Innovación e Investigación				
5. Nivel educativo de la población joven	76,6	77,9	78,1	Aumento
6. Gasto en I+D (% sobre el PIB)	1,85	1,84	1,83	3
Reforma económica				
7. Niveles de precios comparados	100,0	100,0	100,0	Red. difer.
8. Inversión empresarial (% sobre el PIB)	18,4	18,2	18,7	Aumento
Cohesión social				
9. Tasa de riesgo de pobreza (%; UE-25)	15	16	16	Reducción
10. Tasa de paro de larga duración (%)	4,0	3,7	3,1	Reducción
11. Dispersión de las tasas de empleo regional	13,0	11,4	11,1	Reducción
Medio ambiente				
12. Emisión de gases de efecto invernadero	90,9	92,3	..	Reducción
13. Intensidad energética de la economía	213,9	202,5	..	Reducción
14. Intensidad de transporte (sobre PIB)	100,0	107,5	107,1	Reducción

Fuente: Eurostat

La productividad del empleo en términos comparativos con Estados Unidos y el nivel de gasto en I+D, en términos de PIB, presentan una situación estable con avances, en su caso, muy reducidos.

Y, en el ámbito medioambiental, junto con una reducción de la intensidad energética de la producción, la emisión de gases de efecto invernadero y la intensidad del transporte en términos económicos presentan una evolución desfavorable.

2.2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN

a) El reto de la cohesión

La política de cohesión de la Unión Europea, integrada en los Tratados desde 1986, se fijó como objetivo reducir la divergencia existente entre los niveles

de desarrollo de las distintas regiones con el fin de fortalecer la cohesión económica y social. Asimismo, la ampliación de la Unión ha contribuido a ampliar las diferencias regionales.

Al mismo tiempo, la Unión en su conjunto se enfrenta a retos originados por una aceleración de la reestructuración económica como consecuencia de la globalización, la apertura de los intercambios, los efectos de la revolución tecnológica, el desarrollo de la economía del conocimiento, el envejecimiento de la población y el aumento de la inmigración.

b) Las orientaciones estratégicas

Las orientaciones estratégicas de octubre de 2006 para la cohesión económica, social y territorial definen el marco para la intervención de los Fondos Comunitarios para el periodo de programación 2007-2013 (Fondo Europeo de Desarrollo Regional-FEDER, el Fondo Social Europeo-FSE y el Fondo de Cohesión) dirigidos a la consecución de un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de la Comunidad.

Política de Cohesión: Orientaciones estratégicas
<p>Hacer de Europa y de sus regiones lugares más atractivos en los que invertir y trabajar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar y mejorar las infraestructuras de transporte • Reforzar las sinergias entre la protección del medio ambiente y el crecimiento • Tratar el uso intensivo de las fuentes de energía tradicionales
<p>Mejorar los conocimientos y la innovación a favor del crecimiento</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar y orientar mejor las inversiones en investigación y desarrollo tecnológico • Facilitar la innovación y promover la iniciativa empresarial • Promover la sociedad de la información para todos • Mejorar el acceso a la financiación
<p>Más y mejores empleos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atraer a más personas para que se incorporen y permanezcan en el mercado de trabajo y modernizar los sistemas de protección social • Mejorar la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y la flexibilidad del mercado laboral • Aumentar la inversión en capital humano mediante la mejora de la educación y las cualificaciones

En concordancia con directrices integradas para el crecimiento y el empleo de la estrategia renovada de Lisboa, las prioridades del periodo de programación 2007-2013 son las siguientes:

- mejorar el atractivo de los Estados miembros, las regiones y las ciudades, mejorando la accesibilidad, garantizando una calidad y un nivel adecuados de servicios y preservando su potencial ambiental.

- promover la innovación, la iniciativa empresarial y el crecimiento de la economía del conocimiento mediante capacidades de investigación e innovación, incluidas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y
- crear más y mejores empleos atrayendo a más personas al empleo o a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas e incrementando la inversión en capital humano.

c) Los objetivos y los instrumentos

La política de cohesión se organiza en torno a tres objetivos prioritarios denominados convergencia, competitividad regional y empleo y cooperación territorial europea.

- el objetivo de convergencia, prioridad de la política de cohesión (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) persigue acelerar la convergencia de los Estados miembros y regiones menos desarrollados (con un PIB per cápita, medido en paridad de poder de compra, inferior al 75% de la media comunitaria), creando condiciones más favorables para el crecimiento y el empleo mediante el aumento de la inversión en capital físico y humano, y la mejora de su calidad, el desarrollo de la innovación y de la sociedad del conocimiento, la adaptabilidad a los cambios económicos y sociales, la protección y mejora del medio ambiente y la eficiencia administrativa.
- el objetivo de competitividad regional y empleo persigue incrementar la competitividad y el atractivo de las regiones (no incluidas en el objetivo de convergencia), así como su nivel de empleo, mediante la previsión de los cambios económicos y sociales, incluidos los ocasionados por la liberalización del comercio, aumentando y mejorando la calidad de la inversión en capital humano, la innovación, la difusión de la sociedad del conocimiento, el fomento del espíritu empresarial, la protección y mejora del medio ambiente, la accesibilidad, la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, y el desarrollo de mercados laborales no excluyentes.
- el objetivo de cooperación territorial europea persigue intensificar la cooperación transfronteriza a través de iniciativas locales y regionales conjuntas, fortaleciendo la cooperación transnacional por medio de actuaciones dirigidas a lograr un desarrollo territorial integrado y ligado a las prioridades de la Comunidad, y fortaleciendo la cooperación interregional y el intercambio de experiencias en el nivel territorial apropiado.

Y los elementos legislativos que acompañan a los objetivos de la política de cohesión para el periodo son los siguientes:

- Un Reglamento general aplicable al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE) y al Fondo de Cohesión.
- Un Reglamento para cada una de las fuentes de financiación: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión e Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

- Un Reglamento que crea una autoridad transfronteriza para aplicar los programas de cooperación.

Los recursos asignados para los Fondos para el periodo 2007-2013 ascienden a 308.041 millones de euros a precios de 2004. De ellos el 81,54% destinados al objetivo de convergencia, el 15,95% al objetivo de competitividad regional y empleo y el 2,52% al objetivo de cooperación territorial europea.

Gráfico 2.1. Política de Cohesión: Objetivos e instrumentos

2000-2006		2007-2013	
Objetivos	Instrumentos financieros	Objetivos	Instrumentos financieros
Fondo de cohesión	Fondo de cohesión		
Objetivo n. 1	FEDER FSE FEOGA-Garantía y Feoga-Orientación IFOP	Convergencia	FEDER FSE Fondo de cohesión
Objetivo n. 2	FEDER FSE		
Objetivo n. 3	FSE	Competitividad regional y empleo • nivel regional • nivel nacional: estrategia europea de empleo	FEDER FSE
Interreg	FEDER		
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader +	FEOGA-Orientación		
Desarrollo rural y reestructuración del sector pesquero fuera del objetivo n. 1	FEOGA-Garantía IFOP	Cooperación territorial europea	FEDER
9 objetivos	6 instrumentos	3 objetivos	3 instrumentos

d) Los consensos

Con posterioridad al lanzamiento del periodo de programación 2007-2013, puede destacarse, a partir del Quinto informe de situación sobre la cohesión económica y social, de junio de 2008, la existencia de consensos sobre el contenido de la política de cohesión, a partir de las consultas realizadas, sobre diversos temas transversales:

- La competitividad constituye un elemento central de la política de cohesión, en particular la investigación, la innovación y la actualización de las competencias a fin de promover la economía del conocimiento, el desarrollo del capital humano a través de la educación y la formación, la capa-

cidad de adaptación, el apoyo a las actividades económicas (sobre todo, pequeñas y medianas empresas), el refuerzo de la capacidad institucional y el desarrollo de una cultura empresarial se perciben como los grandes ámbitos en los que deben concentrarse las inversiones.

- Las políticas activas del mercado de trabajo son un aspecto esencial de las acciones propuestas para estimular el empleo, reforzar la cohesión social y reducir el riesgo de pobreza. La política de cohesión debería contribuir a la dimensión social de Europa mejorando las perspectivas de empleo de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las personas mayores, las personas discapacitadas, los inmigrantes y las minorías.
- Desarrollo sostenible. La política de cohesión debería orientarse más a la consecución de los objetivos de la Agenda de Gotenburgo. En particular, podría contribuir a reducir las emisiones de gas de efecto invernadero con políticas de atenuación destinadas a mejorar la eficacia energética y a promover el desarrollo de las energías renovables.
- Los actores regionales y locales. Consideran la cohesión territorial como una oportunidad para reforzar el papel de las autoridades regionales y locales, así como de otros actores que intervienen en la aplicación de la política de cohesión y se subraya el papel de las zonas urbanas y su interdependencia con las zonas rurales como dimensiones importantes de la cohesión económica, social y territorial.
- La gobernanza. Se requiere una reforma de la política de cohesión un enfoque más estratégico y una mayor claridad en las responsabilidades de los distintos niveles institucionales, particularmente a nivel regional y local así como la necesidad de una mayor descentralización de las responsabilidades y la importancia de producir resultados a nivel local.

2.3. LOS ENTORNOS LOCALES Y LAS CIUDADES EN LA POLÍTICA DE COHESIÓN

a) Las comunidades y los entornos locales sostenibles

Las ciudades y las áreas subregionales, como los municipios y las comarcas, junto con los actores locales, desempeñan un rol muy relevante en la consecución de los objetivos en la consecución de los objetivos de desarrollo económico e inclusión social.

En este sentido, principalmente las ciudades y las áreas metropolitanas, junto con las cabeceras territoriales, además de motores del desarrollo económico, constituyen ámbitos clave para afrontar la exclusión social y la degradación ambiental, dado el reforzamiento mutuo y la interrelación de las políticas económicas, sociales, ambientales y de empleo.

Así lo reconoce la Comisión Europea que en el acuerdo de Bristol de diciembre de 2005 sobre Comunidades Sostenibles reconoce el papel de dichas co-

comunidades para afrontar los objetivos comunitarios de Lisboa, centrados en el crecimiento económico y el empleo, así como la justicia social, la cohesión territorial y el desarrollo sostenible.

Las políticas y los objetivos económicos, sociales y ambientales se integran y refuerzan mutuamente, requiriendo asimismo desde la perspectiva del desarrollo urbano y territorial sostenible la provisión de servicios públicos de calidad.

Junto a ello para constituir “comunidades sostenibles”, resulta esencial y condición “sine qua non” la constitución en el entorno local de partenariados entre los agentes públicos, privados, asociativos, así como con la población.

Las comunidades sostenibles son, en este sentido, lugares en los que las personas desean vivir y trabajar, en el momento actual y en el futuro. Estas comunidades pueden existir a diferentes niveles espaciales: vecinal, local, ciudadano, metropolitano y regional, reforzándose e interactuando entre los diferentes niveles.

Atienden a las necesidades de los actuales y futuros residentes, contribuyendo a una elevada calidad de vida. Son seguras e inclusivas, adecuadamente planificadas y ofrecen igualdad de oportunidades y buenos servicios para todas las personas.

Aunque obviamente pueden plantearse situaciones y condicionantes muy diversos. Las características que definen a las comunidades como sostenibles, según la Comisión Europea en el acuerdo de Bristol, se recogen en el cuadro adjunto.

Comunidad Sostenible: características

Activa, inclusiva y segura

- Justa, tolerante y cohesionadora con una fuerte cultura e identidad local, inclusiva socialmente y con igualdad de oportunidades y buena calidad de vida para todos

Participativa

- Con una ciudadanía comprometida y activa: con participación efectiva, general e inclusiva, representativa y con liderazgo, que fomenta la participación global, activa y eficaz por parte de personas, asociaciones y organizaciones y dotada de valores de valores cívicos comunes, responsabilidad y orgullo.

Conectada

- Con buena movilidad, con adecuados servicios de transporte y comunicaciones, que une a las personas al empleo, los centros educativos, de salud y otros servicios.
- Las facilidades de transporte, principalmente de transporte público, para la comunicación de las personas dentro de y entre comunidades, reduce la dependencia de los coches, impulsa y alienta los desplazamientos peatonales y en bicicleta. y dispone de adecuados servicios de telecomunicaciones y acceso a las redes de comunicaciones regionales, nacionales e internacionales de comunicaciones.

Comunidad Sostenible: características

Buena oferta de servicios

- Con buenos servicios públicos, privados y de voluntariado, apropiados y adaptados a las necesidades de las personas y accesibles a todas. Con centros educativos locales e instituciones educativas superiores y oportunidades para el aprendizaje permanente, con asistencia médica local de alta calidad y servicios sociales para familias y niños (incluyendo el cuidado de niños de primeros años) y otros servicios de calidad accesibles a todos.

Con sensibilidad ecológica

- Preserva el medio ambiente y usa los recursos de manera eficiente, reduce los residuos generados y los elimina adecuadamente, protege y mejora la diversidad biológica y permite un modo de vida que reduce al mínimo el impacto ambiental negativo y realiza los impactos positivos (p.ej. por creando oportunidades para el paseo y el ciclismo, y reduciendo la contaminación acústica y la dependencia en coches).

Próspera

- Con una economía local dinámica, innovadora y diversa, con amplia oferta de empleo y formación de calidad, buenos emplazamientos para desarrollar iniciativas empresariales, dinámica y emprendedora para desarrollar nuevos negocios, innovadora e inserta en un entorno propicio para la creatividad.

Espacio urbano de calidad y una oferta de alojamiento accesible

- Con un sentimiento positivo de pertenencia positivo para todas las personas y con características y personalidad propia, dotado de espacios públicos para todos (incluyendo niños y mayores) y con una gama de alojamiento suficiente y accesible y que preserva la calidad y reduce los efectos medioambientales negativos de las edificaciones.

Para todas y cada una de las personas

- Para todas y cada una de las personas, incluyendo las de otras comunidades, ahora y en el futuro: que reconoce los derechos y las responsabilidades individuales, así como de otras comunidades y tiene la debida consideración para las necesidades de las futuras generaciones para la toma de decisiones y la realización de actuaciones.

Y la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (de mayo de 2007) señala, por su parte, que con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollando las ciudades, deben apoyarse todas las dimensiones del desarrollo sostenible tomando en consideración, simultáneamente y con el mismo peso, la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud.

Así, las ciudades europeas poseen cualidades culturales y arquitectónicas únicas, poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico. Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, también sufren problemas demográficos, desigualdad social y exclusión social de grupos específicos de población, carencia de viviendas asequibles y apropiadas y problemas medioambientales.



A largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social y crecimiento económico, tal y como se describe en la Estrategia de Lisboa, a menos que seamos capaces de mantener el equilibrio social, tanto intra como interurbano, de proteger su diversidad cultural y de establecer una elevada calidad en lo que al diseño, la arquitectura y el medio ambiente se refiere.

Y para ello se establecen un conjunto de recomendaciones:

- Enfoques integrados de las políticas de desarrollo urbano.
- Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad.
- Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia energética.
- Innovación proactiva y políticas educativas.
- Atención especial a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad.
- Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico.
- Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado laboral.
- Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes.
- Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible.

b) Las ciudades y los entornos locales, motores del crecimiento y del empleo regional

Las ciudades y los entornos locales son el motor del desarrollo económico europeo, generando crecimiento innovación y empleo. No obstante, no

actúan solas, dado que las ciudades y las regiones son interdependientes. La prosperidad de una región depende de la prosperidad de sus ciudades y entornos locales y viceversa. Así, el desarrollo regional requiere de opciones estratégicas de identificación y reforzamiento de polos de innovación y crecimiento local.

En este contexto, las ciudades adquieren gran relevancia, ya que albergan la mayoría de los empleos, de las empresas, de los centros de enseñanza superior y su actuación es determinante para la cohesión social. Ellas son los centros del cambio, basado en la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento económico.

Desde la Comisión Europea (política de cohesión y ciudades, julio de 2007), se enfatiza en la necesidad de incorporar la dimensión urbana en las políticas de desarrollo sostenible, con objeto de aprovechar en mayor medida sus potencialidades.

Las ciudades y los municipios de cierta dimensión tienen asimismo disparidades significativas en el plano de las perspectivas económicas y sociales. Estas pueden ser espaciales (entre barrios) o sociales (entre diferentes grupos) y, frecuentemente, las disparidades incluyen ambas dimensiones. Puede decirse que en general, existen más disparidades en el seno de las ciudades y ámbitos locales que entre ciudades.

Un entorno ambiental agradable juega asimismo un papel fundamental. Las personas desean vivir y trabajar en ciudades en las que se respira aire puro, espacios verdes y seguros, arquitectura atractiva y servicios de calidad, particularmente infraestructuras culturales y espacios de ocio.

c) La contribución de las ciudades y entornos locales al desarrollo regional y la cohesión territorial: factores críticos

Pueden delimitarse diversos elementos comunes que definen las potencialidades y oportunidades de las ciudades y ámbitos locales y, por ende, de las regiones) desde la perspectiva del desarrollo regional.

La necesidad de abordar aspectos tales como la inclusión social y la acogida a la población inmigrante, la falta de vivienda y sus precios, el envejecimiento, la marginalidad concentrada en ciertas zonas y la falta de perspectivas, ilusiones y empleo de calidad para los jóvenes, la insuficiencia de los servicios públicos o los problemas de tráfico y contaminación afectan a gran número de ciudades.

Asimismo el desplazamiento urbano hacia la periferia genera desafíos con respecto a la movilidad, los servicios, el despoblamiento y marginalidad de los cascos urbanos, etc.

No obstante, desde la perspectiva del desarrollo local y, asimismo, desde la óptica del desarrollo regional y la política de cohesión en el contexto euro-

peo pueden plantearse cuatro áreas clave de intervención, según se recogen en los documentos de la Comisión Europea.

Estos son los siguientes: la movilidad y la accesibilidad, el acceso a los servicios y a los equipamientos, el medioambiente natural y físico y el sector cultural.

- La movilidad y la accesibilidad

Los transportes constituyen un elemento clave de atracción del territorio. Por su parte, la accesibilidad, definida en términos de conectividad a las redes interurbanas y de larga distancia es crucial para el acceso a los mercados.

Una movilidad intraurbana (entre los diferentes barrios de la ciudad, no solamente desde un enfoque radial) eficaz es igualmente importante tanto en términos de impacto económico como de calidad de vida de la población.

Asimismo la movilidad está estrechamente ligada con la integración económica y social. Este factor adquiere mayor importancia a medida que la población envejece, que los transportes son cada vez más determinantes para acceder al empleo y a los servicios y que el aumento de los costes de alojamiento en los centros urbanos obliga a los hogares de menor renta a residir en la periferia.

- El acceso a los servicios y equipamientos

La disponibilidad y acceso a los servicios (sanidad, servicios sociales, formación, comercio, administración pública,..) es crucial para la competitividad de los entornos locales y su calidad de vida, haciéndolos más atractivos y habitables, a la vez que constituyen una fuente de empleo.

- La calidad ambiental

La calidad ambiental (espacios públicos, contaminación, zonas verdes y de recreo, arquitectura atrayente,..) constituye un elemento relevante para el desarrollo y atracción de actividades económicas innovadoras además, de cómo es obvio, de un factor estrechamente ligado a la calidad de vida de la población.

Los problemas de escalonamiento urbano o de extensión no adecuadamente planificada hacia el entorno rural próximo y de periurbanización o de salida de la población y de la actividad económica hacia la periferia, pueden contribuir al deterioro apreciable de la calidad ambiental de las áreas urbanas. Ello requiere una coordinación de políticas de ordenación del territorio a diferentes niveles de la administración, desde las administraciones más locales hasta las de niveles superiores.

- La cultura

La existencia de una oferta cultural diversificada y atractiva tanto permanente (infraestructuras) como ocasional (actividades) constituye asimismo

un factor determinante tanto por lo que se refiere a la calidad de vida, la identidad y la imagen de las ciudades, como para el desarrollo de actividades económicas y generación de empleo (turismo cultural, industrias de la creación, ...) y, a la vez, un factor de innovación, dinamismo, imaginación y en consecuencia, de desarrollo futuro.

Y contribuye al impulso de un factor clave estratégico, la generación de espíritu empresarial o emprendizaje, la innovación y la economía del conocimiento.

En este sentido, el papel de las pymes y de las microempresas es determinante para el desarrollo local, así como la constitución de redes de cooperación entre los agentes locales (empresas, universidades, centros de formación, administración).

En definitiva, el potencial de desarrollo y crecimiento futuro de la economía local dependerá en gran medida de la capacidad y formación de la población residente actual y futura y de la generación de un entorno propicio para la colaboración y la materialización de iniciativas.

d) Nueva gobernanza y desarrollo local

Como menciona el Comité de las Regiones de la Unión Europea, se necesita que todas las partes interesadas a nivel comunitario, nacional, regional y local se impliquen activamente en la consecución de los objetivos europeos de cohesión. Y, en este sentido, la movilización sólo será posible si los distintos actores son conscientes de que las políticas propuestas les afectan y si participen realmente en el proceso de toma de decisiones y de aplicación.

Así, la participación en el proceso de gobernanza no debe limitarse al nivel regional, demandando mecanismos eficaces y eficientes de información y consulta que funcionen igualmente a nivel local.

En este sentido, en una encuesta efectuada (desde el Comité de las Regiones, 2006) a 130 agentes locales y regionales, referida a la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma de la Estrategia de Lisboa, estos manifestaron que aunque su conocimiento de los mismos era mayoritario, la participación y sobre todo la satisfacción obtenida con dicha participación, a partir de la toma en consideración de las propuestas efectuadas por ciudades y regiones, era muy baja.

En este marco cuando se solicitaba la aportación local y regional a los Programas Nacionales aparecen diversos ámbitos prioritarios de acción. En primer lugar la educación y la formación, más explícitamente, la adaptación de los sistemas de educación y formación a los nuevos requisitos de competencia.

Asimismo, la creación de un entorno empresarial más atractivo, la mejora de la respuesta pública a las necesidades del mercado laboral y, en igual sentido, la aplicación y adaptación de las políticas de empleo.

Por tanto, puede considerarse el ámbito formativo y laboral, así como el entorno empresarial los ámbitos más sensibles a las propuestas locales, desde la perspectiva aislada de los propios agentes.

Aunque muchos ámbitos y factores de competitividad se corresponden con los niveles de decisión nacional y regional, en otras áreas de intervención los poderes locales tienen un papel importante que cumplir, más aún desde un planteamiento conjunto de diversos entornos locales y desde un marco estratégico de desarrollo integral local.

A veces también el ámbito regional es muy amplio por lo que la respuesta local puede considerarse como más pertinente para abordar adecuadamente los retos económicos y sociales.

En general y en diversos ámbitos (transportes, infraestructuras, medio ambiente, enseñanza y formación, pymes y microempresas, además de los relacionados con el ámbito social) se considera pertinente y necesario establecer una cooperación flexible entre los diversos niveles administrativos, para alcanzar una mayor dimensión o entorno metropolitano o de aglomeración más adecuada para la resolución de ciertos retos.

Y, en este sentido el impulso a partenariados estratégicos locales, con participación de los agentes públicos, privados y asociativos (en la planificación, implantación y evaluación), así como el impulso a la participación ciudadana activa y de los diferentes grupos (jóvenes, mujeres,..) constituye un marco propicio para el desarrollo de una buena gobernanza local y, asimismo, para el impulso a las estrategias de cohesión y consecución de los objetivos de la Unión Europea.

Capítulo 3.º

LA ESTRATEGIA ECONÓMICA, SOCIAL Y AMBIENTAL DEL PAÍS VASCO

3.1. EL MARCO DE REFERENCIA DE LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL GOBIERNO VASCO**a) El Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso social**

La política económica del Gobierno Vasco parte, como marco de referencia de su política económica, de la Estrategia de Lisboa, adaptándola a las características específicas de Euskadi y planteando sus propios objetivos y medidas para alcanzarlos, tal como recoge en el Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso Social de Euskadi (2006-2009).

Así, el Acuerdo de la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos del Gobierno Vasco de abril de 2006 se señala que el Programa mencionado constituirá “... la referencia fundamental de la política económica del Gobierno Vasco para la VIII Legislatura, un programa de acción para dicho período que responda a las directrices integradas de la Estrategia de Lisboa, de acuerdo a las necesidades y a la situación específica de la Comunidad Autónoma de Euskadi y planteando sus propios objetivos y medidas para alcanzarlos”.

Este programa plasma, por una parte y de manera integrada la estrategia económica, social y medioambiental del Gobierno y, por otra, establece la política presupuestaria, en el marco de la estrategia.

En este contexto se subraya la relevancia clave de la intervención a escala regional y local para el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa.

Y plantea tres grandes objetivos de referencia, asociados a los retos medioambiental, económico y social y centrados en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, en el incremento de la productividad y en la mejora de la tasa de empleo y la reducción de la tasa de riesgo de pobreza, respectivamente.

Y, asimismo, tal como se ha mencionado, se aborda la estrategia fiscal y presupuestaria para dicho periodo, en un marco general de estabilidad presupuestaria (básicamente, ausencia de déficits presupuestarios y control de la deuda pública), promoviendo el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico. Y atendiendo, por un lado, a los compromisos institucionales adquiridos y, por otro, a la limitación legal que condiciona el recurso al endeudamiento a la financiación de inversiones.

Políticas públicas del Gobierno Vasco: los grandes objetivos y los diez ejes del "Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso Social de Euskadi 2006-2009"

ESTRATEGIA ECONÓMICA, MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL	DIAGNÓSTICO 2000-2005	<ul style="list-style-type: none"> • Fuente crecimiento de la movilidad • Saturación de infraestructuras • Aumento del consumo energético • Aumento de emisiones GEI 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámica de crecimiento económico por encima de la UE debido al mayor consumo de las familias, a la construcción residencial y al aumento del empleo • Debilidad relativa respecto a Europa en I+D+i, tamaño empresarial y formación permanente 	<ul style="list-style-type: none"> • Envejecimiento de la población • Aumento demográfico • Aumento de inmigración • Cambio de tipos de familia • Nuevo perfil de la pobreza • Alto precio de la vivienda • Proporción elevada de empleo precario
	RETOS 2006-2009	SOSTENIBILIDAD	COMPETITIVIDAD ECONÓMICA	COHESIÓN SOCIAL
	OBJETIVOS 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Emisiones GEI (2008-2012) = 114 (1990 = 100) 	<ul style="list-style-type: none"> • Productividad = 131,4 (UE-27 = 100) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tasa empleo = 69,5% (71% en 2010) • Tasa riesgo pobreza = 15,5% (2008)
	DIEZ EJES PRINCIPALES	<ul style="list-style-type: none"> • Movilidad sostenible • Transición energética • Lucha contra el cambio climático 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejora del capital humano • Innovación • Dimensión, internacionalización y cultura emprendedora 	<ul style="list-style-type: none"> • Empleo de calidad • Mejora de la Sanidad • Mejora de la Protección Social • Vivienda

Esta estrategia fiscal y presupuestaria favorece el desarrollo humano sostenible

Este desarrollo humano sostenible favorece el crecimiento, la recaudación fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas

ESTRATEGIA FISCAL Y PRESUPUESTARIA	POLÍTICA FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Tributos ecológicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Favorecer I+D+i • Dimensión empresarial • Gasto en formación 	<ul style="list-style-type: none"> • Progresividad • Tratamiento favorable a la familia, a la vivienda y al empleo precario
	POLÍTICA PRESUPUESTARIA	Marco de estabilidad presupuestaria; priorización del gasto público que favorezca la productividad para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y del gasto social		

b) Retos de la economía vasca y ejes estratégicos

El Programa de Contexto Económico y Reformas parte del diagnóstico y análisis de los retos de la economía vasca.

Diagnóstico y retos de la economía vasca

Productividad y empleo de calidad

- Tendencias recientes
 - diferencial positivo de crecimiento respecto a la UE y de renta per cápita
 - crecimiento de empleo en servicios de mercado y construcción
 - crecimiento de la productividad inferior al de la UE
- Factores determinantes de la convergencia real en renta per cápita
 - Productividad (PIB/población ocupada): dinamismo inferior al de la UE (I+D+i, dimensión empresarial, cultura emprendedora, formación permanente)
 - Tasa de empleo (Población ocupada/Población en edad de trabajar): fuerte crecimiento
 - Respecto a la UE (incorporación femenina, inmigración)
 - Factor demográfico (Población en edad de trabajar/Población total): similar a la UE, fenómenos de diferente signo (envejecimiento, inmigración)

Diagnóstico y retos de la economía vasca

Sostenibilidad medioambiental

- Tendencias del sistema energético: aumento del consumo de energía, mejora leve de la eficiencia energética y progreso lento de la producción de energías renovables
- Tendencias de la movilidad de las mercancías y de las personas: saturación, desequilibrio modal y políticas de infraestructuras (privilegio hacia el vehículo privado y transporte por carretera).
- Incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero causantes del cambio climático

Cohesión social

- Transición demográfica: envejecimiento de la pirámide demográfica, nueva tendencia al crecimiento y nuevas proyecciones demográficas
- Cohesión social: evolución del empleo, cambios en los valores culturales y la estructura de las familias y repercusiones en la pobreza y la exclusión social

Y plantea para su adecuada resolución un conjunto de ejes estratégicos en los ámbitos económico, social y ambiental.

Estrategia económica, medioambiental y social: Ejes estratégicos

Estrategia económica; cambiar el modelo de crecimiento poniendo el énfasis en la productividad y en la creación de empleo de calidad

- Adaptar personas y organizaciones al nuevo modelo de desarrollo
 - énfasis en la innovación: personas y organizaciones
 - calidad del empleo: formación y aprendizaje permanente, nuevos valores
 - transformación de las organizaciones y mejora de la gestión de la innovación
- Potenciar el sistema de I+D+i y las TIC
 - Esfuerzo de gasto en I+D
 - Orientación a resultados en materia de creación de conocimiento
 - Convergencia con los países punteros de la UE en el desarrollo de las TIC
- Impulsar el espíritu emprendedor y el desarrollo empresarial: creación de empresas, dimensión e internacionalización
 - Creación de empresas innovadoras
 - Dimensión, alianzas y grupos empresariales

Estrategia económica, medioambiental y social: Ejes estratégicos

Estrategia medioambiental: incorporar los criterios de sostenibilidad al modelo de crecimiento económico

- Estrategia energética para un desarrollo sostenible
 - Mejora de la eficiencia energética y disminución de la intensidad energética
 - Energías renovables (incrementar el aprovechamiento)
 - Infraestructuras energéticas (abastecimiento, competitividad, calidad)
 - Impulso a la I+D
- Estrategia de transporte sostenible
 - Reequilibrio entre los distintos modos de transporte y la intermodalidad (impulso del tren y transporte público para viajeros y tren y transporte marítimo para mercancías)
 - Soluciones globales y coordinadas que se ajusten a las necesidades de la demanda de movilidad y a las exigencias de sostenibilidad ambiental
 - Desarrollo del sistema de transporte sostenible: Y vasca, Eusko Trenbide Sarea, Plan Tranviario y Metro de Bilbao y “autopistas del mar”
- Plan de lucha contra el cambio climático
 - Lucha contra el efecto invernadero reduciendo la emisión de gases que lo causan
 - Mitigar las consecuencias del cambio climático

Estrategia de cohesión social: adaptar la política social y la política presupuestaria a las necesidades derivadas de la transición demográfica y el cambio social

- Favorecer el desarrollo cualitativo del empleo
 - Ampliación y mejora del capital humano. Adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas exigencias del mercado laboral
 - Flexibilidad y seguridad en el empleo, reducción de la segmentación del mercado laboral
 - Mejora de las condiciones de trabajo
 - Inclusividad y atractivo del mercado de trabajo (para todos los colectivos)
- Mejora de la asistencia sanitaria
 - Mejora permanente de la calidad de la asistencia sanitaria (hábitos, prevención, control de riesgos, espacio sociosanitario, mejora y modernización de infraestructuras,..)
 - Garantía de la sostenibilidad económica financiera del sistema. Eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos
- Mejora de la protección social
 - Servicios sociales: estructuración, ordenación, coordinación, políticas transversales
 - Coordinación del espacio sociosanitario: sistema único y compartido, atención de calidad,..
 - Apoyo a la familia: ayudas por hijos e hijas, para mejor conciliar la vida laboral y familiar
 - Inserción social de las personas con riesgo de exclusión: marco organizativo, prestaciones económicas, atención personas en riesgo
 - Integración de la población inmigrante: en base a los principios de igualdad, responsabilidad pública y corresponsabilidad social y no discriminación, gobernanza pública integrada
- Atender a las necesidades de vivienda de la ciudadanía y, especialmente, de las personas más necesitadas
 - Incrementar la oferta de vivienda protegida
 - Intensificar las políticas de alquiler
 - Rehabilitación y regeneración urbana
 - Movilización de la vivienda vacía

c) La cohesión territorial

Esta estrategia global de política económica contempla asimismo el objetivo de la cohesión territorial, tal como puede observarse a continuación.

Estrategia económica, medioambiental y social Cohesión territorial: algunos ejemplos

Indicadores

- Indicador de Dispersión de tasas de empleo regional. Población total
 - Este indicador muestra el coeficiente de variación de las tasas de empleo por regiones (nivel 2 de la NUTS) para cada país. En nuestro caso, para la CAPV, hemos realizado la comparación del indicador por comarcas, que sería un nivel de desagregación superior al 2. Por tanto no son totalmente comparables los datos obtenidos, pero sí son orientativos de la dispersión.

Estrategia económica

- Adaptar personas y organizaciones al nuevo modelo de desarrollo: aprendizaje a lo largo de toda la vida o formación permanente
 - En el sector empresarial se trata de una política que debe adaptarse a las necesidades locales y comarcales y en cuyo diseño y desarrollo deben involucrarse junto al sistema educativo, las empresas, los agentes económico sociales, las organizaciones de la sociedad civil y todos los actores que puedan estar interesados.

Estrategia medioambiental

- Transporte sostenible: movilidad de las personas
 - En lo que respecta a la movilidad de las personas, la mayor parte de los desplazamientos tiene un carácter municipal o intracomarcal, porque la comarca se ha constituido en los últimos años, en cierto modo, en una cuenca o mercado natural de trabajo pero, progresivamente, incluso los límites comarcales se van difuminando.
 - Para lograr el reequilibrio modal de los modos de transporte a distintas escalas, desde la local y comarcal a la internacional las medidas deben ser urbanísticas, fiscales, tecnológicas, de gestión de la demanda de movilidad y también la creación de nuevas infraestructuras. En este sentido, se menciona explícitamente en el desarrollo del sistema de transporte sostenible, la potenciación del Eusko Trenbide Sarea (tren intercomarcal de cercanías) el Plan Tranviario y el Metro de Bilbao (ámbito urbano e intracomarcal).

Estrategia de cohesión social

- Favorecer el desarrollo cualitativo del empleo
 - Ampliación y mejora del capital humano. Adaptación de los sistemas de educación y formación a las nuevas exigencias del mercado laboral.
- Mejora de la protección social
 - El importante crecimiento de los servicios sociales que ha sido promovido por distintas entidades públicas y privadas hace necesario reforzar la correspondiente labor de estructuración, de ordenación y de coordinación de esfuerzos en la materia. Por otro lado, el crecimiento de esos servicios ha sido desigual lo que ha conducido a situaciones diferenciadas en organización y coberturas entre Territorios Históricos y entre municipios.
 - La problemática observada se asocia a la profunda transformación que tiene lugar en los últimos cuatro años en el perfil de la pobreza en Euskadi: una característica de este perfil de la pobreza es su concentración en las comarcas que corresponden a las tres capitales vascas.
 - En el ámbito de los planes de inmigración se asocia la consecución del objetivo a la integración a todos los niveles de la Administración Pública Vasca (Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Entidades Locales).
- Atender a las necesidades de vivienda de la ciudadanía y, especialmente, de las personas más necesitadas
 - Asimismo se menciona la necesidad de búsqueda de vías que permitan la coordinación y complementariedad de las distintas instituciones públicas vascas.

d) Los indicadores de la estrategia

Los grandes objetivos del PCER contemplan la triple visión ambiental, económica y social. Así, se plantea la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mejora de la productividad de la mano de obra respecto a la Unión Europea y el aumento de la tasa de empleo junto con la reducción de la tasa de riesgo de pobreza.

La evolución de los indicadores de la Estrategia de Lisboa proporciona una visión más amplia de los avances registrados en el País Vasco en los tres ámbitos contemplados en el Plan, a lo largo de la presente década.

Destaca el fuerte avance del PIB per cápita, acompañado de un notable crecimiento de la tasa de empleo, particularmente de las mujeres. El alto nivel educativo alcanzado por la población que accede al mercado de trabajo y la mínima incidencia del desempleo de larga duración complementan la visión positiva de la evolución socioeconómica reciente.

Cuadro 3.1. Estrategia de Lisboa. Indicadores Estructurales

INDICADOR	2000	2006	2007
Contexto económico			
1. PIB per cápita en p.p. compra (UE27=100)	119,6	135,7	140,6
2. Productividad del trabajo en p.p. compra (UE27=100)	132,4	131,2	133,9
Empleo			
3. Tasa de empleo (población de 15 a 64 años)	57,5	66,5	67,2
Mujeres	43,0	57,0	57,3
Hombres	71,8	75,8	76,9
4. Tasa de empleo (población de 55 a 64 años)	34,2	41,7	41,2
Mujeres	17,8	27,4	27,0
Hombres	51,6	56,4	55,9
Innovación e Investigación			
5. Nivel educativo de la población joven	80,0	79,2	79,7
6. Gasto en I+D (% sobre el PIB)	1,43	1,47	1,65
Reforma económica			
7. Niveles de precios comparados (UE27=100)	85,0	93,3	..
8. Inversión empresarial (% sobre el PIB)	22,7	25,7	..
Cohesión social			
9. Tasa de riesgo de pobreza (%)	17,1	16,5 (04)	..
10. Tasa de paro de larga duración (%)	6,5	1,4	0,8
11. Dispersión de las tasas de empleo regional	5,6(01)	4,4	..
Medio ambiente			
12. Emisión de gases de efecto invernadero	123,3	121,9	..
13. Intensidad energética de la economía	185,2	183,2(05)	..
14. Intensidad de transporte (sobre PIB)

Fuente: Eustat y Gobierno Vasco

Por otra parte, los leves avances en la productividad del empleo (se mantiene en tasas superiores a la Unión Europea), el moderado incremento del gasto en I+D hasta 2006 (con un fuerte aumento en 2007) y los limitados avances en la incidencia ambiental de la actividad económica y social complementan la visión de la evolución de los indicadores estructurales.

Indicadores - Definición		
Contexto económico general		
1	PIB por habitante	PIB por habitante en Paridad de Poder de Compra (UE-27=100)
2	Productividad de la mano de obra	Productividad de la mano de obra por persona ocupada en Paridad de Poder de Compra (UE-27=100)
Empleo		
3.1	Tasa de empleo total	Proporción de personas ocupadas de 15 a 64 años en relación a la población total del mismo grupo de edad
3.2	Tasa de empleo de las mujeres	Proporción de mujeres ocupadas de 15 a 64 años en relación a la población femenina del mismo grupo de edad
4	Tasa de empleo de los trabajadores de más edad	Proporción de personas ocupadas de 55 a 64 años en relación a la población total del mismo grupo de edad
Innovación e investigación		
5	Gasto en I+D	Gasto interior bruto en I+D en porcentaje del PIB
6	Nivel de educación de los jóvenes	Proporción (%) de población de 20 a 24 años que ha superado el nivel de instrucción secundario
Reforma económica		
7	Nivel de precios comparados	Niveles comparativos de precios de consumo final por las economías familiares, incluidos los impuestos indirectos (UE-27=100)
8	Inversión empresarial	Formación bruta de capital fijo por el sector privado en porcentaje del PIB. Incluye inversión residencial

e) Acuerdo de dinamización de la inversión pública para la aceleración económica y el empleo

En junio de 2008 y en un contexto de desaceleración económica general y con el objetivo de reducir la oscilación negativa de un ciclo económico y

Indicadores-Definición		
Cohesión social		
9	Tasa de riesgo de pobreza después de transferencias sociales	Proporción de personas con ingresos disponibles equivalentes (después de transferencias sociales) por debajo del umbral de pobreza, fijado en el 60% de la mediana de la renta nacional disponible equivalente
10	Dispersión de tasas de empleo regional	Coefficiente de variación de las tasas de empleo por regiones (NUTS 2) para cada país
11	Tasa de paro de larga duración	Parados de larga duración (más de 12 meses) en porcentaje de la población activa de 15 a 64 años
Medio ambiente		
12	Emisiones de gases de efecto invernadero	Variación del volumen de emisiones de gases CO ₂ e (1990=100)
13	Intensidad energética de la economía	Consumo interior bruto de energía dividido por el PIB (a precios constantes, 1995=100), medido en kilogramos de equivalente de petróleo por 1.000 euros
14	Intensidad de transporte	Relación entre la evolución de las toneladas-km transportadas y PIB

mantener los ritmos de actividad y crecimiento económico, las Administraciones Públicas Vascas y, en particular, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, han firmado un acuerdo para impulsar la inversión pública como elemento tractor de la actividad económica, la creación de empleo y la mejora de la productividad.

El acuerdo contempla el impulso de aquellas actuaciones más significativas previstas en el período 2008-2012 y cuya ejecución, por su significativa importancia social o económica, sea preciso acelerar en dicho horizonte temporal, así como acometer nuevos proyectos de especial interés conjunto, no inicialmente contemplados.

El volumen total de las dotaciones presupuestarias de las Instituciones firmantes destinadas al desarrollo del presente Acuerdo asciende a 12.805, 6 millones de euros para el período 2008-2012, contemplando seis ejes de actuación: infraestructuras de comunicaciones y telecomunicaciones, infraestructuras económicas, tecnológicas y energéticas, infraestructuras sanitarias, educativas y sociales, infraestructuras culturales y deportivas, infraestructuras hidráulicas y medioambientales, así como otras actuaciones de dinamización económica.

Capítulo 4.º

LA ESTRATEGIA DE COHESIÓN REGIONAL DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

LA ESTRATEGIA DE COHESIÓN REGIONAL DEL PAÍS VASCO EN EL MARCO DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA

El análisis de la estrategia y políticas de cohesión en el País Vasco, en el marco de la política regional comunitaria se estructura en tres apartados:

En primer lugar se presentan las actuaciones realizadas, inversiones materializadas y ayudas recibidas desde la financiación estructural comunitaria durante el periodo 1986-2000, es decir, desde la incorporación a la Unión, hasta el último periodo de programación finalizado, correspondiente a los años 2000-2006.

A continuación se analizan los programas y actuaciones correspondientes al periodo de programación 2000-2006 para concluir con las estrategias y programas del periodo actualmente en curso, 2007-2013.

4.1. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EL PERIODO 1986-2000

Con la integración en la Unión Europea en 1986 del Estado Español, el País Vasco comenzó a recibir ayuda estructural comunitaria. Desde entonces, de forma muy sintética, pueden delimitarse diversos periodos.

En un periodo inicial, 1986-1988, recibe ayuda por una cuantía ligeramente superior a los 100 millones de ecus del fondo FEDER, asociada principalmente a la realización de proyectos de reestructuración y promoción industrial, desarrollo de infraestructuras de transporte y de energía y actuaciones medioambientales.

Con la reforma y lanzamiento de la Política de Cohesión (reformulada en 1987) y en el primer periodo de programación de la misma, correspondiente a 1989-1993 y asociado principalmente a la calificación del País Vasco como región industrial en declive (denominado Objetivo 2 de la política de cohesión comunitaria), le permite acceder significativamente a la financiación estructural comunitaria.

Así, en este quinquenio recibe ayudas por un valor de aproximadamente 500 millones de ecus, en gran parte (en torno al 80%) en el marco del Programa Operativo objetivo 2 financiado por el FEDER y dirigido a actuaciones de desarrollo de infraestructuras industriales y tecnológicas, redes de transporte y acciones de recuperación medioambiental.

Por su parte, el Fondo FSE (objetivos 3 y 4 de la política de cohesión, centrados en el empleo) contribuye asimismo en una cuantía apreciable con actuaciones centradas a la mejora de la inserción y cualificación de las personas paradas más vulnerables (jóvenes y paro de larga duración). Otras actuaciones se dirigen a las áreas rurales (Objetivo 5B) y desarrollan iniciativas específicas (Interreg, Stride y Leader).

En el periodo 1994-1999 se alcanza el “techo” de ayudas de la financiación estructural comunitaria en el País Vasco, obteniéndose apoyo por una cuantía cercana a los 1.400 millones de euros.

Junto con actuaciones de dinamización industrial y productiva (competitividad empresarial) y de desarrollo de infraestructuras, se apoyan decididamente acciones relacionadas con el empleo y la empleabilidad, así como ayudas al desarrollo de infraestructuras a través del nuevo Fondo de Cohesión.

En el ámbito del Objetivo 2 (asociado a la reestructuración económica e industrial) y a través de los fondos FEDER y FSE se recibieron ayudas por una cuantía cercana a los 800 millones de euros dirigidos a actuaciones de apoyo a la competitividad empresarial y a la generación de empleo (infraestructuras industriales y tecnológicas, promoción empresarial y ayuda financiera, investigación tecnológica e innovación,..), desarrollo de la red de transportes, desarrollo local y urbano y protección del medio ambiente, principalmente. Y, apoyadas en la financiación del FSE, medidas de apoyo al crecimiento y estabilidad del empleo (destacando las relacionadas con la formación de los diversos colectivos presentes en el mercado de trabajo).

Asimismo pueden mencionarse otros marcos de intervención relevantes, como los relacionados con los Objetivos 3 y 4 de la política de cohesión, el Fondo de Cohesión y el Objetivo 5B. En el marco de los Objetivos 3 y 4 (con financiación del FSE) destacan las medidas dirigidas al impulso de la inserción laboral de las personas en situación de paro de larga duración, de personas jóvenes o de colectivos en riesgo de exclusión.

El periodo 2000-2006 se caracteriza por una reducción en la cuantía de los recursos recibidos (aproximadamente 1.200 millones de euros en total), en torno al 25% de media anual con relación al periodo anterior. Esta disminución se intensifica muy considerablemente en el actual periodo de programación 2007-2013.

4.2. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2000-2006

a) Presentación general

El periodo 2000-2006 de la política de cohesión se caracteriza por la concentración de las ayudas y de los objetivos, centrándose en aquellas regiones menos desarrolladas. Con tres objetivos prioritarios:

- promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (Objetivo 1)
- apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales (Objetivo 2)
- apoyar la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo (Objetivo 3)

Esta política se apoya en los siguientes Fondos Estructurales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE), la sección de orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Asimismo, se dispone de los recursos del presupuesto comunitaria a través del Fondo de Cohesión y otras medidas con finalidad estructural.

Los recursos asignados con cargo a los Fondos, se elevaban a 195.000 millones de euros, en precios de 1999. El 69,7% de los Fondos Estructurales se asigna al Objetivo 1, el 11,5% al Objetivo 2 y el 12,3% al Objetivo 3. El resto se destina a las iniciativas comunitarias (Interreg, Urban, Leader y Equal) y a la financiación de actividades innovadoras y de asistencia técnica.

En este marco general, el País Vasco se caracteriza como región perteneciente al Objetivo 2, por lo que recibe ayuda estructural comunitaria. Las regiones objetivo 2 se definen como zonas con problemas estructurales de reconversión económica y social, especialmente las zonas con 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 en crisis.

En este periodo la financiación estructural comunitaria en el País Vasco se sitúa, como se ha mencionado en aproximadamente 1.200 millones de euros, para el conjunto de los siete años incluidos en el periodo y centrada principalmente en satisfacer las necesidades de ajustes estructurales del sector productivo, la mejora tecnológica, el medio ambiente y la mejora de la formación y cualificación laboral.

Esta financiación se articula principalmente a través de las acciones incorporadas en el Documento Único de Programación (DOCUP) Objetivo 2 (en torno a la mitad de la ayuda total) y asimismo, por medio del programa Objetivo 3 (al que pueden acceder aquellas regiones que nos pertenecen al Objetivo 1), Programa de Desarrollo Rural Sostenible, Programa de Pesca (IFOP), Fondo de Cohesión e Iniciativas Comunitarias.

b) Objetivo 2

La participación de los Fondos estructurales en el Objetivo 2 para el País Vasco se estructura en el Documento Único de Programación (2000-2006),

que agrupa los elementos contenidos en el Marco Comunitario de Apoyo en el Programa Operativo Objetivo 2 del País Vasco y financiado por el Fondo FEDER (excepto una mínima parte por el FSE).

El objetivo general del mismo se centraba en la convergencia hacia los niveles de renta, empleo, bienestar y cohesión social de la Unión Europea. Y partía de un diagnóstico en el que afloraban las siguientes debilidades: tejido productivo de pequeña dimensión y escasa capacidad tractora, bajos niveles de innovación tecnológica en el contexto europeo, elevada tasa de paro, fuerte dependencia energética exterior, deficitaria dotación de infraestructuras (especialmente de transportes) y bajo grado de diversificación productiva.

Y, contemplaba cinco ejes prioritarios de intervención, con una inversión total de 1.360,8 millones de euros y una ayuda de los Fondos Estructurales de 610,8 millones de euros.

Objetivo 2 (2000-2006): Ejes prioritarios			
EJES	Ayuda fondos		Inversión total (M.€)
	Mill. €	%	
Mejora de la competitividad, el empleo y desarrollo del tejido productivo	125,5	20,5	251,1
Medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos	85,5	14,0	170,9
Sociedad del conocimiento (innovación, I+D , sociedad de la información)	220,1	36,0	444,8
Desarrollo de redes de comunicación y energía	103,4	16,9	341,4
Desarrollo local y urbano	73,6	12,0	147,3
Asistencia técnica	2,7	0,4	5,3
Total	610,8	100,0	1.360,8

En cuanto a la distribución de las ayudas estructurales, destaca la prioridad hacia el impulso a la sociedad del conocimiento y a la competitividad empresarial.

Entre las medidas apoyadas destacan por la cuantía de la contribución comunitaria, y en el ámbito de la sociedad del conocimiento, el apoyo a la realización de proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, dirigidas hacia la consolidación del País Vasco como núcleo de innovación y tecnología.

Asimismo, el impulso a la competitividad de las pymes, a través del desarrollo de inversiones estratégicas e innovación tecnológica y de nuevas iniciativas empresariales innovadoras y de base tecnológica.

Y en torno al medio ambiente, las medidas relacionadas con el saneamiento y depuración de aguas residuales.

c) Objetivo 3

La participación de los Fondos estructurales en el Objetivo 3 se plasma en el Programa Operativo (2000-2006) apoyado por el Fondo Social Europeo.

Los objetivos del mismo se enmarcaban en los del Gobierno Vasco, especialmente del Plan Interinstitucional por el empleo, centrados en: consolidar el empleo (la formación continua, participación activa y la igualdad en el acceso y en las condiciones de trabajo), fomentar la creación de nuevos empleos (espíritu emprendedor, autoempleo), reparto del empleo y fomento de la investigación.

El Programa se estructura en nueve ejes prioritarios con una inversión de 547,3 millones de euros y una ayuda de los fondos estructurales de 241,9 millones de euros.

Objetivo 3 (2000-2006): Ejes prioritarios			
EJES	Ayuda fondos		Inversión total (M.€)
	Mill. €	%	
Inserción y reinserción ocupacional de los desempleados	57,1	23,6	142,8
Refuerzo de la capacidad empresarial	20,2	8,4	45,0
Refuerzo de la estabilidad del empleo y adaptabilidad	61,3	25,3	136,2
Refuerzo de la educación técnico-profesional	20,6	8,5	46,5
Refuerzo del potencial humano en investigación, ciencia y tecnología	5,7	2,4	12,8
Participación de las mujeres en el mercado de trabajo	30,7	12,7	61,3
Integración laboral de las personas con especiales dificultades	36,1	14,9	80,1
Fomento y apoyo a las iniciativas de desarrollo local	9,5	3,9	21,0
Asistencia técnica	0,7	0,3	1,5
TOTAL	241,9	100	547,3

Destacan por la cuantía de la contribución comunitaria los ejes denominados refuerzo de la estabilidad del empleo y adaptabilidad y de inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, dado que absorben casi la mitad de la financiación estructural comunitaria.

El eje dedicado a la estabilidad y adaptabilidad del empleo se dirige a mejorar la cualificación de las personas empleadas con el fin de aumentar su capacidad para adaptarse a la evolución de las necesidades requeridas por el sistema productivo y favorecer la estabilidad en el empleo, especialmente para aquellos colectivos más expuestos al empleo precario y fomentar nuevas modalidades de trabajo estable que faciliten la continuidad laboral.

Por lo que se refiere a la inserción y reinserción ocupacional, persigue ofrecer nuevas oportunidades a toda la población que sufre el desempleo, incluyendo a aquellos que abandonaron la población activa por falta de perspectivas.

En síntesis, los tres primeros ejes responden al objetivo de aumentar la base total de empleados, otros dos a la mejora continua en la calidad del empleo y su ajuste (formación) a la demanda del mercado, así como a atender de forma específica a dos colectivos con tradicionalmente peor incorporación al mundo laboral. Y el apoyo a iniciativas de desarrollo local propicia la generación de empleo con radicación local.

d) Otras fuentes de financiación estructural

Los programas de Objetivo 2 y Objetivo 3 constituyen las vías principales de acceso a la financiación comunitaria, en el marco de la política de cohesión durante el periodo 2000-2006.

No obstante, tal como se ha mencionado, pueden destacarse otros programas y actuaciones relevantes desde la perspectiva de su incidencia en el País Vasco.

Así, pueden mencionarse el Plan de Desarrollo Rural Sostenible (con financiación del Fondo FEOGA-Garantía), el Plan de Pesca (financiado por el IFOP), la financiación del Fondo de Cohesión (proyectos de medio ambiente y transportes) y las iniciativas comunitarias como Interreg III y Urban II.

4.3. LA POLÍTICA DE COHESIÓN EN EL ACTUAL PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2007-2013

A continuación se procede a presentar los principales rasgos de la política de cohesión comunitaria y su incidencia en el País Vasco, a través del análisis de los programas en que se plasma.

a) Programa Operativo FEDER-Objetivo Competitividad regional y empleo

El Programa Operativo FEDER 2007-2013 del País Vasco es el documento en el que se determinan la estrategia y prioridades de intervención en la Comunidad Autónoma del País Vasco (relativas a las actuaciones cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), para el nuevo periodo de programación 2007-2013, así como las dotaciones financieras programadas para esas prioridades.

El programa se ha elaborado a partir de diagnóstico de la nueva estrategia de desarrollo socioeconómico sostenible para la economía vasca, denominada la “segunda transformación económica”, que responde a los retos asociados a la globalización (competitividad) y a la emergencia de una economía basada en el conocimiento, así como a los problemas como el deterioro medioambiental y el envejecimiento de la población.

Una vez logrados en buena medida los objetivos planteados a inicios de la década de convergencia en renta y empleo con la Unión Europea, se plantean

dos nuevos objetivos: la convergencia tecnológica y la convergencia social con la Unión Europea.

Para ello se plantea impulsar la segunda transformación económica, estructurada en una nueva estrategia de desarrollo socioeconómico sostenible para la economía vasca, con dos grandes ejes: Creación de riqueza, innovación y crecimiento sostenible y Cohesión, igualdad e integración social.

Estrategia de Desarrollo Socioeconómico Ejes y líneas estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de riqueza, innovación y crecimiento sostenible • Construir la sociedad de la información y el conocimiento • Constituir un referente en el espacio europeo de la investigación y la tecnología • Impulso de la calidad total y la gestión del conocimiento • Construir la ciudad–región global y conexión a las redes transeuropeas • Garantizar un desarrollo económico sostenible medioambientalmente
<ul style="list-style-type: none"> • Cohesión, igualdad e integración social • Creación de más y mejores empleos. • Dotar a las personas de las capacidades básicas: educación y formación permanente • Garantizar la sostenibilidad de la protección social • Fomento e Impulso de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres • Consideración de la vertiente territorial en términos de solidaridad

Esta Estrategia, junto con las Orientaciones Estrategias Comunitarias para el periodo de programación, constituye la referencia para la elaboración del Programa Operativo FEDER 2007-2013.

Este programa dispone de una contribución comunitaria del fondo FEDER de 240,6 millones de euros y de una inversión total de 500,4 millones de euros.

Los ejes prioritarios del Programa son los siguientes: Economía del Conocimiento e Innovación y Desarrollo empresarial, Medio ambiente y prevención de riesgos, Recursos energéticos y acceso a servicios de transportes, Desarrollo sostenible local y urbano y Asistencia técnica.

Como prioridad, la estrategia de desarrollo regional establece como objetivo para los próximos años la convergencia tecnológica con la Unión Europea, sobre la base de constituirse en un referente en el espacio europeo de la investigación y la tecnología, de extender y profundizar la sociedad de la información y el conocimiento, y de impulsar la calidad total y la gestión del conocimiento.

En este sentido, las actuaciones incluidas en el eje de economía del conocimiento e innovación y desarrollo empresarial (al que se destina el 75% de la financiación estructural) tienen como principal destinatario a las pymes la en materia de innovación tecnológica y organizativa, internacionalización,

PO FEDER (2007-2013): Ejes prioritarios			
EJES	Ayuda fondos		Inversión total (M.€)
	Mill. €	%	
Economía del conocimiento e innovación y desarrollo empresarial	179,8	74,7	359,5
Medio ambiente y prevención de riesgos	6,7	2,8	13,3
Recursos energéticos y accesos a servicios de transportes	40,2	16,7	99,5
Desarrollo sostenible local y urbano	11,6	4,8	23,3
Asistencia técnica	2,4	1,0	4,7
Total	240,6	100,0	500,4

acceso a recursos financieros para la inversión productiva, servicios tecnológicos y de asesoría,...

Y con los siguientes objetivos generales: aumentar el ratio de inversión en I+D+i sobre el PIB y mejorar la productividad y competitividad de las empresas.

Para el desarrollo de estos objetivos las prioridades estratégicas se centran en potenciar el sistema vasco de innovación, la extensión de las tecnologías de la información y comunicación y el apoyo a la internacionalización y promoción y a las inversiones innovadoras de las empresas.

El eje de recursos energéticos y acceso a servicios de transportes constituye, por su cuantía, el segundo destino de la financiación estructural, contribuyendo al propósito de alcanzar un desarrollo sostenible a través de la eficiencia energética y el impulso de las energías renovables.

Así, se marca como objetivo el de contribuir al desarrollo sostenible, reforzando las sinergias entre crecimiento económico y protección del medio ambiente, planteándose como prioridades estratégicas la reducción del impacto negativo del transporte sobre el consumo energético con proyectos que apuesten por la sostenibilidad de los medios de transporte y potenciar la eficiencia energética y las energías renovables.

Los restantes ejes se centran en la diversificación de la actividad económica local, a través de la promoción de actividades culturales y turísticas y de la regeneración urbana y rural y al impulso al desarrollo sostenible por medio del aumento en la capacidad de gestión de residuos y de la prevención de riesgos y la promoción de actividades naturales.

b) Programa Operativo FSE-Objetivo Competitividad regional y empleo

El Programa Operativo del País Vasco parte del objetivo general del Plan de Empleo del Gobierno Vasco, que es el de contribuir a lograr el pleno empleo, estable y de calidad y favorecer un mercado de trabajo inclusivo que

coadyuve a la cohesión social y territorial y el del Plan de Inserción Laboral de las Personas con Discapacidad el de contribuir a la mejora de los índices de empleabilidad de las personas con discapacidad.

Estrategia de Empleo Ejes prioritarios
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, promoviendo el empleo femenino de calidad • Mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y su capacidad de acceder a empleos de calidad • Incrementar las oportunidades de empleo de la población de más edad, favoreciendo su empleabilidad • Promover políticas de gestión de la edad y estrategias de envejecimiento activo • Garantizar el acceso al mercado laboral de las personas inmigrantes en condiciones de igualdad • Promover la calidad en el empleo y reducir la presencia de la economía sumergida • Fomentar el autoempleo y la economía social, en particular en el sector de servicios a la persona • Reforzar el carácter preventivo de las políticas de empleo y reducir el impacto negativo de las deslocalizaciones y reestructuraciones empresariales • Optimizar los recursos e instrumentos al servicio de la política de empleo • Promover acciones de coordinación en esferas esenciales para el logro de los objetivos de la política de empleo

Las actuaciones del Programa Operativo, que dispone de una ayuda de 61,1 millones de euros correspondientes a una inversión de 122,2 millones de euros, se han concentrado en dos ejes denominados espíritu empresarial y empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres, además del eje de asistencia técnica.

El eje de empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres concentra la mayor parte de la inversión. Las actuaciones incluidas en el mismo se dirigen a mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas, a favorecer la integración social y laboral de las personas inmigrantes y a proponer oportunidades de integración social y laboral de las personas con

PO FSE (2007-2013): Ejes prioritarios			
EJES	Ayuda fondos		Inversión total (M.€)
	Mill. €	%	
Espíritu empresarial y adaptabilidad	22,2	36,3	44,3
Empleabilidad, inclusión social e igualdad entre hombres y mujeres	38,7	63,3	77,4
Asistencia técnica	0,2	0,3	0,5
Total	61,1	100,0	122,2

discapacidad, así como de las personas excluidas y en riesgo de exclusión del mercado laboral.

Y como temas prioritarios de mayor relevancia plantea medidas dirigidas a fomentar vías de integración y reintegración en la vida laboral de personas desfavorecidas; luchar contra la discriminación en el acceso y en la evolución en el mercado laboral y promover la aceptación de la diversidad en el lugar de trabajo, así como de aplicación de medidas activas y de prevención en el mercado laboral.

El otro eje que concentra la financiación estructural, denominado espíritu empresarial y adaptabilidad se destina a promover la cultura del emprendizaje y apoyar la creación, puesta en marcha y consolidación de proyectos, a la creación y difusión de formas innovadoras de organización laboral que sean más productivas y a la mejora de la calidad del empleo de las mujeres.

Desde otra perspectiva, 29 millones de ayuda va a destinarse a actuaciones a ejecutar por el Gobierno Vasco, y que se resumen en las siguientes (servicios de orientación para el empleo, inserción laboral de personas con discapacidad, tutorización y formación de personas emprendedoras e inserción por lo económico de personas perceptoras de renta básica) y 32 millones a diversas actuaciones promovidas por otras entidades (Diputaciones Forales, Ayuntamientos y organizaciones sociales no lucrativas).

c) Objetivo Cooperación Territorial Europea

El País Vasco, participa, junto con las restantes regiones europeas, en el objetivo de cooperación territorial europea, dirigido a intensificar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional y esta financiado por el FEDER. Esta participación se manifiesta a través de diversos programas.

El Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra cuenta con la participación (territorios elegibles) de Gipuzkoa, Navarra, Huesca, Lleida y Girona, y las correspondientes NUTS III contiguas así como de Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Haute-Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales y las correspondientes NUTS III contiguas.

El objetivo es continuar y reforzar la integración económica y social de la zona fronteriza, a través de una cooperación que perdure más allá del periodo de cofinanciación pública. Y se plantean actuaciones a favor del desarrollo económico, la formación y la investigación y el desarrollo, la valorización de los territorios y el patrimonio natural y cultural dentro de una lógica de sostenibilidad y la mejora de la calidad de vida de la población a través de estrategias comunes de estructuración territorial y de desarrollo sostenible.

Este programa dispone de una dotación financiera de 168,6 millones de euros, con una inversión total de 257,4 millones de euros.

En el marco de este mismo objetivo el País Vasco participa de los programas Espacio Atlántico (junto con otras regiones de España, Francia, Portugal, Irlanda y Reino Unido), Sudoeste Europeo (todo el territorio español y cinco regiones del sur de Francia), además del programa de cooperación interregional Interreg IV C.

d) Otros programas regionales y locales con financiación comunitaria

Además de los programas mencionados y de la participación en iniciativas comunitarias y en el Fondo de Cohesión, pueden mencionarse otros programas de ámbito regional y local dotados de contribución comunitaria.

- Programa de Desarrollo Rural

El Programa de Desarrollo Rural 2007-2013 se aplica a las zonas rurales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y dispone de ayuda del FEADER (Fondo Europeo de Ayuda al Desarrollo Rural). Este programa se enmarca en el ámbito de la Política de Desarrollo Rural de la Política Agraria Común.

Tal como se recoge en diagnóstico del mismo, la problemática del espacio rural vasco (87% de la superficie en la que reside el 9% de la población) no está, en la mayor parte de los casos, relacionada con fenómenos de despoblamiento, sino con la fragilidad socioeconómica de unas zonas rurales sometidas a importantes fuerzas de atracción e influencia desde la estructura socioeconómica urbana: procesos de reurbanización, abandono de la actividad agraria, hipermovilidad, inflación del precio del suelo,...

Programa de Desarrollo Rural (2007-2013): Ejes prioritarios			
EJES	Ayuda fondos		Inversión total (M.€)
	Mill. €	%	
Aumento de la competitividad del agrícola y forestal	46,8	59,9	130,0
Mejora del medioambiente y del entorno rural	19,6	25,1	39,1
Calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural	3,9	5,0	12,7
Aplicación del enfoque LEADER	7,8	10,0	24,4
Total	78,1	100,0	206,3

Las actuaciones cofinanciadas por fondos comunitarios en una cuantía de 78,1 millones de euros se centran en el aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal, dirigidas al objetivo general de generar un mayor valor añadido desde el sector agroalimentario, así como, entre otras medidas, a la modernización de las explotaciones agrarias y a la incorporación de jóvenes agricultores.

Y, asimismo, destaca el objetivo de propiciar la sostenibilidad de los recursos naturales y la biodiversidad que conforman el medio rural vasco, esto es, de propiciar la conservación y adecuada gestión del suelo, del agua, del medio ambiente, del paisaje y de las especies animales y vegetales que ocupan ese medio.

- Programa para el sector pesquero

Las intervenciones estructurales en el sector de la pesca, de la acuicultura y de la transformación y comercialización de sus productos son objeto de un Programa Operativo que incluye las zonas fuera de objetivo de convergencia, disponiendo de financiación del Fondo Europeo de Pesca (FEP).

El principal objetivo del FEP es proporcionar financiación al sector europeo de la pesca, principalmente para el apoyo a los objetivos de la Política Pesquera Común, la consolidación de la competitividad y la viabilidad de los operadores del sector, el fomento de métodos de pesca y de producción que sean respetuosos con el medio ambiente, la prestación de ayudas adecuadas a los trabajadores del sector y la promoción del desarrollo sostenible de las zonas pesqueras.

En el reparto indicativo entre las regiones fuera del objetivo de convergencia, corresponden al País Vasco unas contribuciones financieras por importe de 56,4 millones de euros.

Capítulo 5.º

LA COHESIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

LA COHESIÓN TERRITORIAL LOCAL EN EL PAÍS VASCO: ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES

5.1. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL (UDALMAP)

a) Presentación

A partir de la Estrategia vasca de Desarrollo Regional y, asociada a la Estrategia de Lisboa, se ha procedido a realizar una aproximación general a la cohesión territorial en el interior del País Vasco, tomando como referencia de partida, sus municipios y territorios.

El análisis y diagnóstico de la situación económica, social y ambiental de los municipios vascos, se plantea como una necesidad “a priori” para diseñar y evaluar las actuaciones y políticas públicas exige contar con sistemas de información que permitan apoyar y monitorizar, de forma permanente y adaptada, la toma de decisiones en aspectos relacionados con el diseño e implementación de actuaciones de desarrollo territorial y local.

Para ello se ha diseñado un Sistema de Información Municipal de la Comunidad Autónoma de Euskadi (UDALMAP), como sistema integrado de información territorial con base en los municipios de la C.A. de Euskadi.

Como sistema integral de información municipal se fundamenta en los siguientes valores:

- Información con garantía oficial, difunde información estadística oficial consolidada.
- Transparencia informativa y de gestión, la información en toda su extensión, se pone a disposición de los usuarios e instituciones y agentes económicos en general.
- Rigor técnico y actualización sistemática y permanente de la información.
- Gobernanza, con la participación de la Organización Estadística Vasca (Órgano Estadístico del Departamento de Hacienda, EUSTAT), Departamentos del Gobierno Vasco, Ihobe, Ayuntamientos, Diputaciones Forales y otros organismos.

b) Panel de indicadores municipales de sostenibilidad

UDALMAP difunde sus resultados a través de dos paneles: Panel de Indicadores Municipales de Sostenibilidad y el Panel de Equipamientos e Infraestructuras Municipales.

A partir de una selección previa se dispone en la actualidad de 149 indicadores para los 251 municipios vascos. Los criterios utilizados para la selección de los indicadores han perseguido la disponibilidad de indicadores con una interpretación clara, provenientes de estadísticas consolidadas, cuantificables y comparables con los obtenidos en otros ámbitos territoriales, sometidos a continua revisión y transparentes y fácilmente accesibles por los usuarios.

Los indicadores seleccionados se estructuran en tres ejes: economía, cohesión social y medio ambiente. Estos ejes se subdividen en 23 áreas.

ÁREAS		
EJES	ECONOMÍA/ COMPETITIVIDAD	Estructura económica Mercado de trabajo Tejido empresarial Dinamismo económico Recursos económicos de la población Vitalidad turística y comercial Formación Gestión económico financiera municipal
	COHESIÓN SOCIAL/ CALIDAD DE VIDA	Demografía Movimiento natural de la población y migraciones Vivienda Urbanismo Bienestar social Infraestructuras básicas Equipamientos de uso colectivo Seguridad ciudadana Opinión y participación ciudadana
	MEDIOAMBIENTE/ MOVILIDAD	Residuos Agua y Aire Energía Concienciación medioambiental Transporte y Movilidad Zonas verdes y Áreas protegidas

c) Panel de Infraestructuras y Equipamientos Municipales

Este panel permite consultar, a través de mapas callejeros y ortofotos, la localización geográfica de los distintos equipamientos ubicados en cada uno de los municipios, así como obtener información sobre los mismos.

EQUIPAMIENTOS		
CATEGORÍAS	EDUCACIÓN	Centros de educación no universitaria Centros universitarios
	SERVICIOS SOCIALES	Discapacidad: Asociaciones, Instituciones y Servicios privados Discapacidad: Centros con alojamiento Discapacidad: Centros de día Discapacidad: Centros de día asistenciales Discapacidad: Centros ocupacionales y especiales de empleo Familia, marginación y otros: Asociaciones, Instituciones... Familia, marginación y otros: Centros de día Guarderías privadas Servicios públicos de prevención, atención y valoración Servicios Sociales de Base Tercera Edad: Asociaciones, Instituciones y servicios privados Tercera Edad: Centros con alojamiento Tercera Edad: Centros de día Tercera Edad: Centros de día asistenciales
	SANIDAD	Ambulatorios, Centros de Salud y Consultorios Farmacias Hospitales
	CULTURA	Albergues para jóvenes Archivos Bibliotecas Euskaltegis Kzgunek (aprendizaje gratuito y navegación por Internet) Locales para jóvenes Museos Oficinas y puntos de información juvenil Salas de exposición y Galerías de Arte Teatros
	TRANSPORTE	Aeropuertos Bocas de metro Gasolineras Líneas de autobús interurbano Líneas de autobús urbano Paradas de tren
	INSTITUCIONES	Ayuntamientos
	OTROS	Oficinas de turismo Oficinas municipales de información al consumidor Parques de Bomberos Playas Repetidores de banda ancha rural Repetidores TDT (televisión digital terrestre) Polígonos Industriales

El Panel está compuesto en la actualidad por más de 40 capas de equipamientos municipales, permite localizar de forma sencilla e intuitiva guarderías, centros educativos, universidades, hospitales, centros de salud, residencias para la tercera edad, centros de día, museos, bibliotecas, archivos, oficinas de turismo y demás equipamientos existentes en cada municipio.

En función de la tipología de los equipamientos recogidos en las capas de equipamientos, se han establecidos siete categorías o subpaneles.

5.2. ANÁLISIS DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DE COHESIÓN TERRITORIAL LOCAL

a) Introducción

Con objeto de efectuar un análisis de la cohesión territorial interna del País Vasco, se ha procedido a efectuar una selección de los principales indicadores municipales de sostenibilidad asociados a la cohesión. Para ello se ha partido de la definición de municipio sostenible, entendido como aquel en el que las personas desean vivir, trabajar y visitar, en el momento actual y en el futuro.

Indicadores analizados
<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores económicos <ul style="list-style-type: none"> – Renta bruta per cápita – PIB per cápita – Tasa de ocupación – Formación de la población • Indicadores de cohesión social y calidad de vida <ul style="list-style-type: none"> – Evolución de la población – Envejecimiento – Inmigración – Personas en situación económica desfavorecida – Densidad comercial minorista – Viviendas: confort y equipamientos – Seguridad • Indicadores de movilidad <ul style="list-style-type: none"> – Transporte público – Acceso a redes de comunicaciones y equipamientos

b) Indicadores económicos

- Renta per cápita

La mejora e incidencia del desarrollo social y económico de las últimas décadas en las condiciones y calidad de vida de la población vasca resultan

evidentes. Esta mejora se refleja nítidamente en el aumento de la renta per cápita. La Estadística de Eustat, la renta bruta per cápita en la C.A. de Euskadi ascendía a 12.139 euros en 2003.

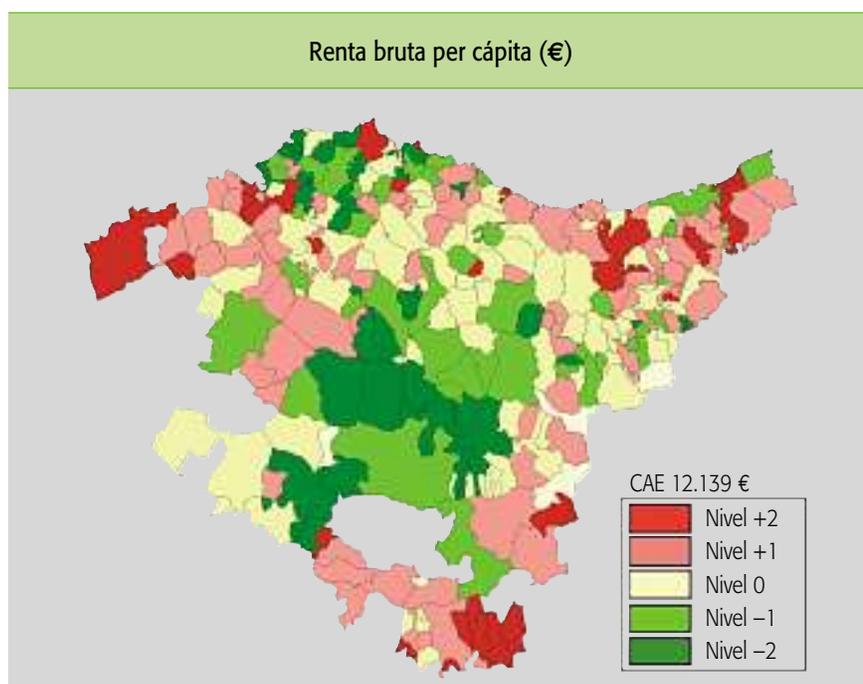
Los datos de renta bruta per cápita a nivel municipal reflejan diferencias significativas, con valores situados entre el 60% y el 150% de la media.

33 municipios (13% del total) destacan por su elevado nivel de renta (superior en más de un 15% a la media), en los que reside cerca del 6% de la población. Aunque en gran parte se trata de municipios pequeños (25 municipios tienen menos de 2.000 habitantes), destaca la presencia en este grupo de Getxo.

Las tres capitales de los territorios históricos se sitúan ligeramente por encima de la media a la media, algo inferior en Bilbao (103% de la media), que en Vitoria-Gasteiz (109%) y Donostia-San Sebastián (114%).

No obstante, las tres cuartas partes de los municipios vascos, en los que reside el 80% de la población presentan una desviación máxima (inferior o superior) al 15%, en términos de renta per cápita sobre la media.

El grupo de municipios con rentas por habitante más reducidas (inferior al 85% de la media), agrupa a 33 municipios, con un peso poblacional del 14% sobre el total de la C.A. de Euskadi.



- PIB per cápita

El Producto Interior Bruto per cápita asciende, como media de la comunidad autónoma, a 27.153 euros en 2005. Este indicador mide la riqueza anual generada por la actividad económica ubicada en los límites municipales y la relaciona con la población residente en el mismo.

La dispersión de este indicador es sensiblemente mayor que la de la renta, dada la elevada concentración de actividad industrial en algunos municipios con una alta dotación de infraestructuras industriales y empresariales y, en algunos casos, de una reducida dimensión demográfica y territorial.

Así, en 57 municipios (el 23% del total) el PIB por habitante es significativamente superior a la media de la comunidad autónoma. 25 pertenecen a Bizkaia, 17 a Álava y 15 a Gipuzkoa. En estos municipios reside únicamente cerca del 4% de la población vasca.

En el otro extremo, 77 municipios presentan una generación de riqueza, respecto a su población, significativamente menor que la media vasca. En conjunto suman la cuarta parte de la población vasca, dada la presencia en la agrupación de municipios de tamaño mediano. 44 de estos municipios pertenecen a Bizkaia, 23 a Gipuzkoa y 10 a Álava. En este grupo destaca la presencia de municipios del área de la Margen Izquierda-Encartaciones y de las comarcas costeras vizcaínas, así como algunos municipios guipuzcoanos de Donostialdea y del valle del Oria.

- Tasa de ocupación

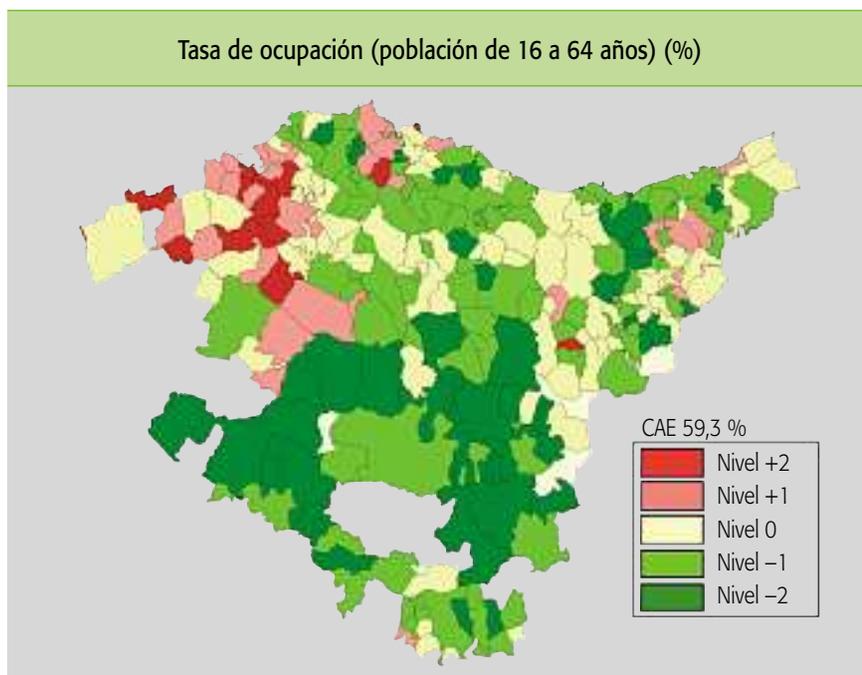
La tasa de ocupación se cifra en el 59% de la población vasca de 16 a 64 años, en el momento en que se obtuvieron los datos desagregados por municipios. En los últimos años este porcentaje ha aumentado significativamente, llegando a alcanzar el 67% como media de 2007.

En el colectivo masculino la tasa es superior a la media aproximadamente en diez puntos porcentuales, siendo inferior la tasa de actividad femenina aproximadamente en la misma cuantía.

Las tasas más elevadas se alcanzan en las edades intermedias (de 25 a 44 años), reduciéndose por encima de dicha edad y quedando apreciablemente por debajo en el grupo de edad de 16 a 24 años.

Los 45 municipios vascos con mayor tasa de actividad (por encima del 69%) se caracterizan por su reducido tamaño, ya que únicamente reside en los mismos el 2% del total de la población. La mitad de ellos (23) pertenecen a Álava, 15 a Gipuzkoa y 7 a Bizkaia.

En el extremo opuesto, en los 16 municipios con menor disponibilidad de la población para emplearse como activos para la generación de valor añadido,



reside el 14% de la población vasca. 14 de estos municipios pertenecen a Bizkaia y uno a Álava y Gipuzkoa, respectivamente. Se trata, en algunos casos, de municipios con mayor tamaño poblacional, destacando algunos municipios de la margen izquierda de la ría del Nervión, así como otros municipios de la misma comarca o próximos.

- Nivel educativo de la población

El porcentaje de titulados universitarios entre la población adulta de 18 a 64 años de edad que reside en la C.A. de Euskadi se sitúa en el 19%.

Los valores municipales más típicos sin embargo se sitúan entre el 10-15%, suponiendo el 45% del total de municipios vascos, y acogiendo un tercio de la población vasca. Las capitales, sede de la mayor parte de los campus universitarios, quedan en los rangos superiores.

Es notoria la concentración de valores positivos en las comarcas de Plentzia-Mungia y en algunos municipios de la comarca de Gernika-Bermeo, La residencia de titulados en municipios de perfil o uso mayoritariamente residencial, asociada a un buen nivel económico, puede ser el motivo para los valores positivos que aparecen en las zonas periurbanas ya mencionadas.

Por otra parte, si el análisis se restringe al segmento de la población entre 20 y 24 años, la media vasca alcanza el 74% el porcentaje de población con al

menos estudios secundarios. En este caso la media de Gipuzkoa es ligeramente superior a la de Bizkaia y Álava (76%, respecto a 73% y 71%, respectivamente). En este caso cerca del 60% de los municipios se sitúan en niveles medios, aglutinando el 84% de la población de la C.A. de Euskadi y con resultados inferiores a la media aparecen básicamente municipios rurales y que acogen un porcentaje mínimo de la población total vasca.

c) Indicadores de cohesión social y calidad de vida

- Dinamismo demográfico

A lo largo de la última década, la C.A. de Euskadi ha incrementado su población en un 2,1%; Álava el 8,4%, Gipuzkoa el 2,8% y Bizkaia un 0,1%.

En Bizkaia el área menos dinámica ha sido el Gran Bilbao (a excepción de los municipios situados en el Valle del Txorierrri), en Gipuzkoa el valle del Deba y en Álava, la Montaña Alavesa.

Por otra parte, los mayores crecimientos de la última década se aprecian en la Llanada Alavesa y en las áreas del Gorbea y el Nervión, así como en Plentzia-Mungia y Valles Alaveses, existiendo una notable estabilidad en casi todas las de Gipuzkoa. Asimismo destaca el dinamismo poblacional del grupo de municipios de tamaño medio-pequeño (en torno a 1.000 a 5.000 habitantes).

- Envejecimiento de la Población

El 18,5% de la población vasca alcanza como mínimo la edad de 65 años, con una tendencia creciente en las últimas décadas.

Destaca la incidencia en los municipios ubicados en las comarcas de Encartaciones y Gernika-Bermeo en Bizkaia; los Valles, la Rioja y la Montaña Alaveses y en menor medida en Goierri y valle del Deba Medio en Gipuzkoa, y el Gran Bilbao y Arratia-Nervión en Bizkaia.

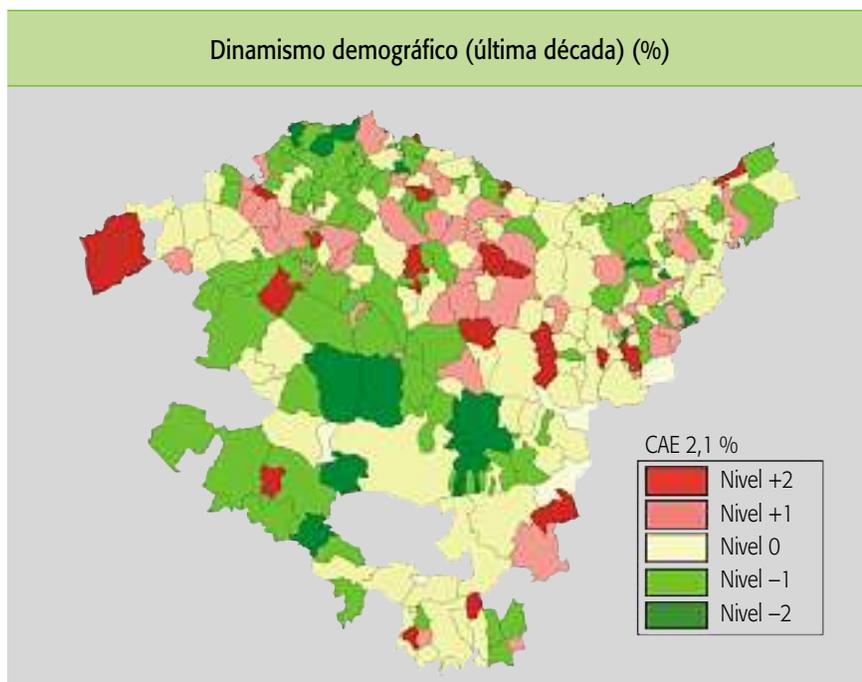
Por municipios el grupo de municipios más envejecidos son de tamaño medio menor (48 municipios y el 2,5% de la población).

- Inmigración

La tasa de población extranjera respecto a la población total se sitúa en el 4,6%, en 2007, observándose diferencias territoriales, superando Álava (6,4%) a Bizkaia (4,4%) y Gipuzkoa (4,2%).

En Bizkaia es más numerosa en Bilbao, el Valle del Txorierrri, y en torno a las cabeceras comarcales al norte y este del territorio, y más escasa al sur y oeste de Bilbao.

En Gipuzkoa, por su parte, la relevancia de población inmigrante extranjera es mayor en Donostia, Irun, Pasaia o Zarautz y más escasa en sus municipios



contiguos del interior. Otro foco es la zona central del Goierri, mientras que hay un porcentaje mediano en los núcleos industriales. Y en Álava la población extranjera se concentra más en la capital, la Rioja y ciertas áreas rurales, y menos en la Cantábrica o la Llanada Oriental.

- Personas en situación económica desfavorecida

A falta de un indicador “ad hoc” de dispersión municipal de la pobreza, la información relativa a las unidades convivenciales perceptoras de la renta básica y de las ayudas de emergencia social se consideran indicadores de existencia de hogares con dificultades económicas.

En este sentido, Bizkaia concentra en mayor medida las ayudas, ya que el número de perceptores por cada 1.000 habitantes es de 19,1, cifra que casi duplica a la de Álava (10,2) y casi triplica a la de Gipuzkoa (6,7).

Una mayoría de beneficiarios se encuentran en el entorno del Gran Bilbao principalmente, es decir, en la capital, ambas márgenes, Barakaldo y Zona Minera.

d) Indicadores de calidad de vida

- Densidad comercial minorista

La media de densidad minorista en 2007 en la C.A. de Euskadi es de 14 establecimientos por cada 1.000 habitantes. En Gipuzkoa el índice alcanza los 15,4 establecimientos, 13,8 en Bizkaia y 12,2 en Álava.

El comercio minorista tiende a ser más numeroso en las capitales y en las cabeceras de comarca, y por ello los municipios con densidades comerciales mayores aglutinan porcentajes importantes de población.

En este indicador la comarcalización es bastante marcada. El Gran Bilbao, Donostialdea, el Deba Medio o el Urola resaltan por encima del resto. En un segundo nivel cabe mencionar Bidasoaldea, Vitoria (que queda por debajo de las otras capitales) junto con Zigoitia (que presenta un valor extremo debido a un área comercial de gran tamaño), y los núcleos principales del Oria que, como ocurre en otros indicadores, concentran el comercio minorista del valle provocando el contraste negativo sobre los pequeños municipios de su alrededor.

Por el contrario las tres comarcas costeras de Bizkaia muestran una concentración tan fuerte del comercio en sus núcleos más urbanos que áreas relativamente extensas presentan valores muy bajos. El sur de Bizkaia también sufre un efecto negativo marcado. También se observan otros casos de absorción intracomarcal por el resto de la geografía: el ya mencionado caso del Oria, la Llanada respecto de Vitoria-Gasteiz y Agurain, la Rioja con Laguardia, el Duranguesado con Durango, y Encartaciones respecto a Zalla y Balmaseda.

- Vivienda: confort y accesibilidad

El índice de confort mide de forma sintética la existencia o ausencia de instalaciones y servicios de las viviendas familiares principales, de forma que su valor permite aproximarse al grado de comodidad o bienestar que éstas puedan tener.

Los municipios vascos se sitúan en un rango entre 52 y 83 puntos en cuanto a índice de confort, con una media vasca situada en 71 puntos, por debajo de la cual se sitúa Bizkaia con 69, y a la cual superan Álava con 75 puntos y Gipuzkoa con 71.

El Alto Deba es una de las zonas con un mayor índice, junto con Donostialdea-Bidasoa y margen Derecha-Mungia. El valle del Nervión y el Ibaizabal, el del Urola, el Bajo Oria o el Goierri Central tienen buenos datos en general.

Los municipios con menores valores en el índice de confort se encuentran en Encartaciones, Markina-Ondarroa, Tolosaldea, y algunos casos concretos al Sur de Bizkaia, Donostialdea o Sur y Oeste de Álava. La costa vizcaína y el Bajo Deba presentan también datos notablemente menores que la media.

- Seguridad

El índice de delincuencia registrado por la Ertzaintza en 2007 en los municipios vascos muestra una media superior para Bizkaia (43 delitos por cada 1.000 habitantes), seguida de Álava (37) y Gipuzkoa (29).

Con niveles superiores a la media se encuentran los municipios de mayor tamaño poblacional. Se trata del entorno de Bilbao y la costa vizcaína en primer lugar; en Álava, el norte de Vitoria-Gasteiz, y varias zonas junto al Ebro y la Rioja; en Gipuzkoa, aunque con menor incidencia, cabe destacar municipios cercanos a Donostia y municipios rurales del valle del Oria.

Las áreas con menores niveles de delincuencia se encuentran sobre todo en Gipuzkoa: a destacar el valle del Urola y, en menor medida, el del Deba. Otras comarcas con predominio de buenos datos son la Cantábrica y Montaña Alavesas. Por su parte, la del entorno de Donostia, con excepciones concretas, presenta buenos resultados, al igual que el resto de Gipuzkoa.

e) Indicadores de movilidad

La conectividad de los municipios es otro de los aspectos considerados como claves a la hora de analizar la cohesión territorial. Como indicadores de la misma en Udalmap se destacan dos indicadores. Estos indicadores reflejan, por una parte, el tiempo medio de acceso a carreteras principales desde los municipios y, por otra, un indicador referente a la conectividad de los municipios mediante transporte público. Éste refleja el número de municipios a los que se puede acceder desde cada localidad utilizando las distintas líneas existentes de transporte interurbano.

- Acceso a carreteras principales

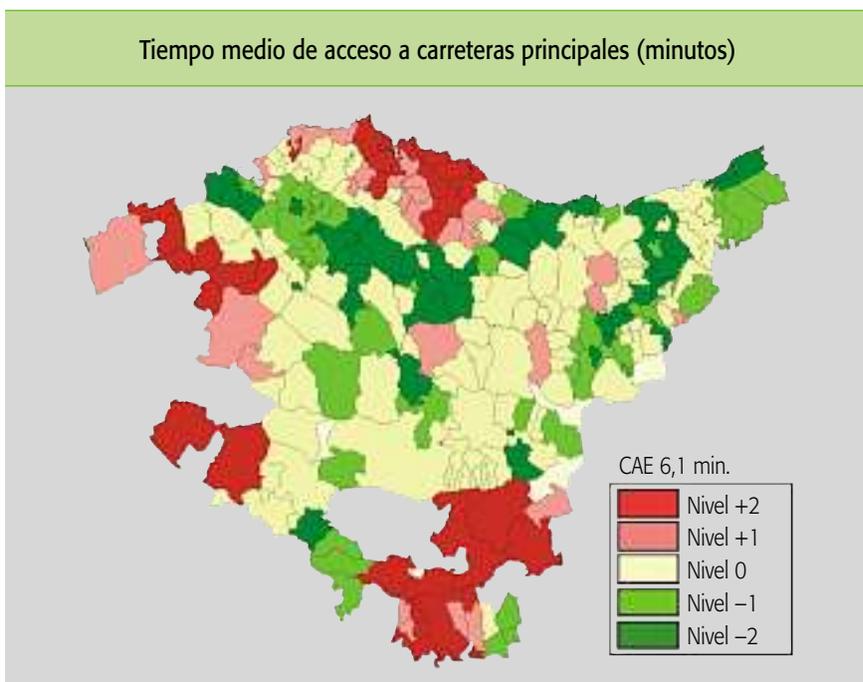
El tiempo medio de acceso desde cualquier municipio de la C.A. de Euskadi a una carretera principal se sitúa en 6,1 minutos. Más de la mitad de los municipios vascos (52%) cuentan con acceso a carreteras principales en un tiempo que oscila entre 1,5 y 9 minutos, y en conjunto suponen el 75% de la población vasca.

Lógicamente, aquellos municipios por los que discurren las principales vías de comunicación presentan tiempos de acceso más reducidos. Así se puede identificar, por ejemplo, el trayecto por el que discurre la autopista A8 (Bilbao-Behobia), N-240 (desde Lemoa a Vitoria-Gasteiz), BI-623 (que transcurre por el puerto de Urkiola) y la Autovía del Norte o A-1 (antes N-1), que une Irun con Vitoria-Gasteiz.

Por el contrario, las zonas con un acceso no tan inmediato (más de 10 minutos) a carreteras principales pertenecen a las comarcas de Gernika-Bermeo y Markina-Ondarroa en el Noroeste de Bizkaia y a las Encartaciones, en el Oeste; lo propio ocurre con los municipios alaveses de la Rioja y Montaña Alavesas.

- Transporte público

Con referencia a la conectividad de los municipios vascos mediante transporte público, el número medio de destinos (municipios) al que se puede



acceder como media desde cada uno de los municipios de la C.A. de Euskadi asciende a 13.

Como cabe esperar, las tres capitales lideran el ranking de conectividad municipal mediante transporte público, con una oferta de destinos que supera los 55 municipios. Les siguen localidades que, tanto por su tamaño, pero sobre todo por su localización geográfica, ofrecen una alta conectividad.

Este es el caso de la práctica totalidad de los municipios con niveles altos de conectividad interurbana se sitúan en los recorridos de las principales vías de comunicación (A-8, A-1, N-240 o BI-623); lo que responde a una gestión logística eficiente en la que, por una parte, las líneas de autobús puedan acceder desde las vías principales a las paradas en cada uno de los municipios de su recorrido de una forma rápida, y por otra parte, se preste el servicio en aquellos municipios con mayor volumen de población, esto es, con mayor número de usuarios potenciales.

No obstante, cabe destacar que 11 municipios vascos no disponen de conexión interurbana y otros 19 presentan un muy reducido número de destinos. Se trata, por lo general, de municipios pequeños, distantes de las principales vías de comunicación.

Capítulo 6.º

EL MARCO NORMATIVO DE
LA POLÍTICA DE DESARROLLO LOCAL
EN EL PAÍS VASCO

6.1. MARCO NORMATIVO GENERAL DEL ESTADO Y DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

La actividad económica como eje del desarrollo regional y local está regulada. No obstante, en la medida en que se construyen espacios económicos y monetarios supranacionales, como la Unión Europea, el establecimiento de su regulación compete asimismo a estos organismos y administraciones.

La normativa que articula el desarrollo económico ha cambiado profundamente en las dos últimas décadas bajo la hipótesis de que la mejora en la accesibilidad (a la información, las personas, los mercados, los recursos,...) está en la base del crecimiento y desarrollo de las economías (locales, regionales).

Así, el desarrollo legal y reglamentario reciente relativo a casi cualquier actividad económica ha respondido a dos ejes de actuación primordiales: la desregulación y flexibilización de las condiciones en las que se desarrolla la actividad, de acuerdo con la progresiva integración y globalización de los mercados y la garantía y protección de los agentes dentro de este nuevo espacio económico resultante.

Asimismo, en las últimas décadas se ha reforzado el papel de los agentes de proximidad en la gestión de la actuación, ocupándose las administraciones y organismos más alejados del entorno local del establecimiento de los principios generales y las normas sobre los que existe consenso —así como de las actuaciones de carácter global—.

Centrando la atención en el País Vasco, el entramado administrativo articulado¹ incluye a la Administración Comunitaria, Central, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos y otros Entes Locales.

Este mapa sitúa la relevancia de la capacidad de actuación de las distintas administraciones. Ilustra en cuanto al componente regulador general de la actividad económica que realiza la administración comunitaria y de la capacidad de actuación de la administración regional y local en el fomento del desarrollo económico.

¹ Desde la vertiente de la gestión más directa. Un acercamiento más completo incluiría los organismos legislativos (Parlamento europeo, por ejemplo).

Cuadro 6.1. Actividades desarrolladas en el País Vasco

Administración	Con especial componente	
	Social	Económico
Administración Europea	Fondo de Cohesión Fondos Estructurales Política Agraria Común	Regulación económica Política Monetaria Programas sectoriales
Administración Central	Defensa Exteriores Prestaciones (desempleo, pensiones,...) Justicia (carrera judicial, centros penitenciarios,...)	Traslación de la regulación comunitaria (si corresponde) Organismos de supervisión (Banco de España, CNMV,...) Programas Marco Puertos y aeropuertos (interés general)
Gobierno Vasco	Sanidad Educación Seguridad Justicia Asistencia y Bienestar Social ¹ Cultura Vivienda y urbanismo Ferrocarriles vascos Medio Ambiente	Promoción Actividad Empresarial Promoción y Desarrollo Económico Carreteras y Obras Hidráulicas Industria, Comercio y Turismo Agricultura y Pesca
Diputaciones Forales	Protección social ² Cultura Urbanismo	Transportes y carreteras Fomento de la actividad empresarial y económica Obras hidráulicas ³ Agricultura, ganadería y montes
Ayuntamientos	Bienestar comunitario ⁴ Cultura y deportes Vivienda y urbanismo Transporte urbano Vías públicas Seguridad ciudadana Protección del medio ambiente ⁵ Servicios sociales ⁶ Bomberos ⁶ Educación ⁷	Fomento de la actividad económica y del empleo

Nota: Cada una de estas administraciones desarrolla, además, la actividad de Admón. General

1 Servicios sociales, entidades de previsión social, higiene y seguridad en el trabajo

2 Asistencia social, desarrollo comunitario, tercera edad

3 Que afecten exclusivamente al Territorio

4 Abastecimiento de agua, recogida de residuos, limpieza

5 Municipios de más de 50.000 habitantes

6 Municipios de más de 20.000 habitantes

7 Sólo equipamiento docente

Fuente: Elaboración propia a partir de "El sector público vasco en la actualidad", I.Zubiri, Ekonomiaz (2003)

Dicha información permite constatar que la Administración Vasca desarrolla la actuación a favor del desarrollo local y regional en los siguientes sentidos:

- Desde la generación del marco normativo y la promoción y el fomento de la actividad económica general, las empresas y las actividades económicas.
- Desde la provisión de las infraestructuras físicas que son la base de la movilidad y conectividad de la sociedad.
- Y, finalmente, desarrollando la capacidad para generar los espacios económicos óptimos para el asentamiento empresarial

En definitiva, cada una de las administraciones incide en cada uno estos aspectos ligados al desarrollo económico y social desde la perspectiva del ámbito territorial que le compete y en el grado en el que la suficiencia de sus recursos se lo permite

Con respecto al marco normativo generador de este espacio para la actuación local, y con relación a los aspectos más vinculados al desarrollo económico y social, las referencias normativas que se analizan son:

- La ley de la Territorios Históricos y la articulación competencial.
- La Ley de Bases de Régimen Local, ley de 2 de abril de actualmente en vigor, y las modificaciones introducidas a través de las medidas para la modernización del gobierno local, así como el anteproyecto de la norma de bases que le sustituirá.

6.2. LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS. ARTICULACIÓN COMPETENCIAL

a) **Presentación: Incardinación administrativa**

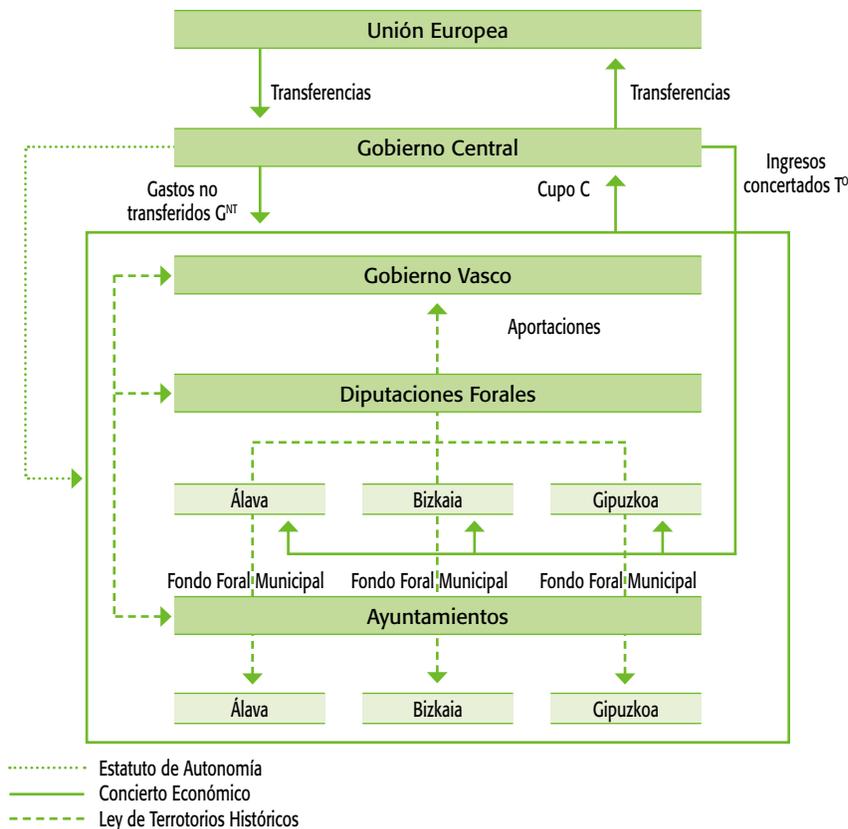
La Ley de Territorios históricos² (Ley 27/1983, de 25 de noviembre) articula las competencias entre el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, previamente recogidas en el Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre).

Este marco normativo se completa con las leyes de Concierto Económico³ y la ley de Aportaciones. El gráfico adjunto recoge los flujos entre las administraciones consideradas y pone de manifiesto un hecho crucial como es la conexión entre las actividades desarrolladas y la suficiencia de sus recursos.

² Ley de relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

³ Ley 12/1981, de 13 de mayo y ley 12/2002, de 23 de mayo: Establece el marco tributario y de recaudación que corresponde a cada una de las Haciendas Forales y la relación País Vasco-Estado y su procedimiento de cálculo o duración, entre otros rasgos (Cupo). Se completa con al Ley de Aportaciones (de las Diputaciones Forales al Gobierno Vasco) y al Fondo Foral Municipal.

Gráfico 6.1. El marco institucional del sector público en el País Vasco



Fuente: El sector público en el País Vasco en la actualidad. I. Zubiri. *Ekonomiaz* (2003)

b) Marco normativo derivado de la Ley de Territorios Históricos

La articulación de la actividad de las Administraciones Locales contenida en la LTH, en su título II, de las Competencias de los Territorios Históricos. Dicho texto (artículo 7) señala las materias que se recogen en el cuadro adjunto.

Finalmente, el artículo 9 del Estatuto de Autonomía establece en su punto 2, que “los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia....

- Impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo
- Adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica”.

Competencia exclusiva
<p>Órganos Forales</p> <p>Régimen electoral municipal y de Entidades Locales menores</p> <p>Demarcaciones municipales y supramunicipales</p> <p>Elaboración y aprobación de sus propios Presupuestos y Cuentas.</p> <p>Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y Servicios, Asistencia y asesoramiento técnico a las Entidades Locales</p> <p>Las establecidas en el artículo 41 del Estatuto de Autonomía y, en general, todas las que tengan atribuidas por la Ley del Concierto Económico</p> <p>Régimen de los bienes provinciales y municipales</p> <p>Planificación, proyecto, construcción, conservación, modificación, financiación, uso y explicitación de carreteras y caminos</p> <p>Montes, aprovechamientos servicios forestales, vías pecuarias y pastos, en los términos del artículo 10.8 del Estatuto de Autonomía; guardería forestal y conservación y mejora de los suelos agrícolas y forestales</p> <p>Obras públicas cuya realización no afecte a otros Territorios Históricos o no se declare de interés general por el Gobierno Vasco</p> <p>Régimen de los Cuerpos o Secciones de Forales Miñones y Miqueletes</p> <p>Archivos, Bibliotecas, Museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de titularidad del Territorio Histórico</p> <p>Creación y mantenimiento de Organismos culturales de interés del Territorio Histórico</p>
Desarrollo y ejecución de la norma emanada por las Instituciones Comunes
<p>Sanidad vegetal, reforma y desarrollo agrario; divulgación, promoción y capacitación agraria; viticultura y enología; producción vegetal, salvo semillas y plantas de viveros</p> <p>Producción y sanidad animal</p> <p>Aprovechamiento de la riqueza piscícola continental y cinegética</p> <p>Policía de las aguas públicas continentales</p> <p>Conservación, mejora, restauración (e incluso excavación) del patrimonio histórico, artístico, monumental y/o arqueológico</p> <p>Fomento del deporte</p>
Ejecución de la norma emanada por las Instituciones Comunes
<p>Asistencia social, sin perjuicio de la acción directa de las Instituciones Comunes del País Vasco</p> <p>Desarrollo comunitario, condición femenina. Política infantil, juvenil, de la tercera edad</p> <p>Administración de espacios naturales protegidos</p> <p>Defensa contra incendios</p> <p>Iniciativa, redacción, ejecución, gestión, fiscalización e información de los instrumentos de la Ordenación Territorial Urbanística, dentro de su ámbito de aplicación</p> <p>Calificación, señalización de medidas correctoras, inspección y sanción con relación a las actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas</p>

c) Marco normativo derivado del Estatuto de Autonomía

El marco competencial derivado del Estatuto de Autonomía que alude al desarrollo de aquella actuación pública encaminada al fomento y mejora del empleo y de la actividad económica se recoge de forma más detallada en el Título I, del Estatuto de Autonomía, “de las competencias del País Vasco”, que señala, entre otras, las competencias exclusivas que se recogen en el cuadro adjunto.

Competencia exclusiva

Agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía
 Promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía
 Comercio interior
 Industria, excluida la instalación, ampliación y/o traslado de las sujetas a normas especiales por razones de seguridad, interés militar o que requieran de contratos previos de transferencia tecnológica. Desarrollo de los planes (del Estado) de reestructuración industrial.
 Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda
 Obras públicas que no ostenten la condición de interés general (Estado) o de los Territorios
 Turismo y deporte. Ocio y esparcimiento
 Desarrollo legislativo y ejecución, con relación a Medio ambiente y ecología, Ordenación del sector pesquero

No obstante, es preciso tener en cuenta que la norma es un marco de referencia que no cierra sus contenidos a una determinada vigencia temporal. Señala los ámbitos de actuación que, en la medida en que la sociedad y las administraciones públicas detectan las necesidades, van llenando de contenido⁴.

A este respecto, la Ley de Territorios Históricos, en su artículo 22, punto tercero, se alude a “la consignación que en cada momento se estime adecuado para la realización de las políticas de planificación, promoción y desarrollo económico, regionales o sectoriales de redistribución, personal y territorial, de la renta y de la riqueza en el ámbito del País Vasco y, en general, para la adopción de medidas tendentes a asegurar la estabilidad política y económica de la Comunidad Autónoma”.

6.3. ANTEPROYECTO DE LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL

a) La Ley de Bases de Régimen Local y Ley de Medidas para la modernización del gobierno local

La Ley de Bases de Régimen Local, ley de 2 de abril 1985, incluye en las Disposiciones Adicionales, Disposición segunda, que, en los casos de los Territorios Históricos de Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, se aplicarán los artículos 3, 24.2 y 37 el Estatuto de Autonomía, con relación a su autonomía para:

- Dotarles de las instituciones y su funcionamiento.
- Articular los contenidos y competencias que el marco autonómico y la ley de bases les otorga, así como las transferidas de acuerdo con los protocolos de relación con la Administración Central.
- Refiriendo el funcionamiento de la Hacienda Foral a lo dispuesto en la Ley de Concierto Económico, así como todos los aspectos vinculados al

⁴ Un ejemplo de ello es todo el panel de actividades desarrollado en torno a la Sociedad de la Información, desde los ayuntamientos hasta el gobierno vasco que, lógicamente no existía —o no como en la actualidad— en el momento en que se genera este marco normativo de referencia.

- control y la fiscalización interna de la gestión económica-financiera y presupuestaria y la contabilidad, tesorería y recaudación de las instituciones.
- Y la potestad de convocatoria de las plazas vacantes, el nombramiento de funcionarios, los contenidos requeridos y exigencias relativas a los mismos de acuerdo con el Instituto de Estudios de la Administración Local y el Instituto Vasco de Administración Pública.

Se cierra con la disposición derogatoria de las normas anteriores, así como de las correspondientes Disposiciones Transitorias. La estructura general de los contenidos de la ley se recoge en el cuadro adjunto.

Disposiciones generales	Delimita el agente local (municipio, área metropolitana, mancomunidad, provincia, isla), el objeto de su actuación y retrotrae a las normas que delimiten las competencias que le corresponden o le son delegadas. Establece el carácter de sus potestades (reglamentaria, programadora y de planificación, normativa, ...) de dicha autoridad.
El municipio	Definición de municipio, se articula en tres capítulos que establecen Territorio y Población, Organización, Competencias y) Regímenes especiales.
La provincia	Definición de la provincia, se articula en cuatro capítulos que establecen Organización, Competencias, Regímenes especiales. Dentro de este Régimen Especial se incluye Álava, Gipuzkoa y Bizkaia, a desarrollarse con la Ley de Territorios Históricos.
Otras entidades locales	Delimita la competencia y capacidad para delimitar las comarcas y devuelve a las leyes autonómicas su configuración.
Disposiciones comunes a las entidades locales	Actividades efectuadas desde el ámbito local y marca la referencia de su actuación. Se articula en cinco capítulos: régimen de funcionamiento, relaciones interadministrativas, impregnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones, información y participación ciudadana y estatutos de los miembros de las corporaciones locales.
Bienes, actividades y servicios de contratación	Establecen el carácter público de los bienes adscritos a las administraciones locales, articulan los servicios que prestan y establecen los marcos contractuales de la contratación. Se articula en tres capítulos: Bienes, Actividades y servicios y Contratación.
Personas al servicio de las entidades locales	Establece el sistema de selección, contratación y retribución de las personas que trabajan en las administraciones locales.
Haciendas locales	Establece el marco reglamentario para la delimitación presupuestaria y el procedimiento de su aprobación, la capacidad de gestión, liquidación, recaudación, e inspección de los tributos y tasas locales correspondientes (propias y transferidas) y la articulación de los servicios de la deuda y su compensación.
Organizaciones para la cooperación	Composición, procedimiento y regulación de la Comisión Nacional de Administración Local

b) Medidas de modernización de la administración local

El largo periodo de vigencia de la mencionada ley de Bases ha hecho que se incorpore un importante número de modificaciones, entre la que destaca la ley 57/2003, de medidas para la modernización de la administración local.

Desde el preámbulo de dicha norma se reconoce que lo que está realmente pendiente de elaboración es una nueva ley de bases de régimen local. Dado que todavía no existe, esta ley de modernización se plantea actualizar aspectos de la de la Ley de Bases de Régimen Local que se mantiene vigente, en los siguientes ejes en lo concerniente a los municipios:

- La adaptación de los artículos relativos a la ordenación municipal con relación a los órganos de los que se dota, las potestades a desarrollar conforme a las prestaciones y servicios y un panel amplio de referencias que, en cierto modo, incorporan elementos de seguridad en la toma de decisiones por parte del Alcalde, su equipo y/o el Pleno.
- El reconocimiento de la necesidad de una gestión local diferenciada en los municipios de las grandes poblaciones, articulando los necesarios puestos y órganos de gestión.
- Esta nueva Ley supone la actualización de los marcos de gestión de las capitales vascas, por ejemplo, que en los tres casos cumplen la condición de capitalidad y/o de superación de los 175.000 o 250.000 habitantes, lo que las coloca en el grupo de las Grandes Poblaciones, con las herramientas que les dota la Ley⁵, en el Título X.
- El reconocimiento explícito de los cauces a la participación ciudadana.
- En el que concierne a la administración local asimilada a la provincia y que en este caso se refiere a los Territorios Históricos, el marco de referencia no cambiaría en tanto que se deriva hacia el Estatuto de Autonomía y las leyes de Territorios Históricos y Concerto económico. No obstante, habría que destacar el reconocimiento de un papel más activo de la administración local en el desarrollo económico y social de la comunidad que gestiona y por lo tanto de las capacidades de actuación al respecto, incorporándolo expresamente el artículo 36 de esta Ley.

c) Anteproyecto: Nueva ley de bases de régimen local

El Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local (presentado el 2 de febrero de 2007), representa la actualización de la Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Está en proceso de discusión y de acuerdo para su aprobación. Los aspectos clave de este anteproyecto son los siguientes:

⁵ En este caso, los contenidos de la Ley aluden a cuestiones varias con relación a la representación del municipio, los órganos de gestión, las potestades que les corresponden, la articulación de las empresas públicas y/o otros entes que gestionan los servicios que se corresponden con el ámbito municipal. En líneas generales, supone la actualización de la estructura municipal a cada una de las realidades de las ciudades y municipios.

- La administración local integra la actuación pública organizada y delimitada con respecto a un territorio y establece el régimen jurídico de los municipios, provincias e islas.
- Reconoce el marco municipal como un cauce para la participación ciudadana.
- Recoge las competencias municipales con relación al desarrollo local, que se recogen en el cuadro adjunto.

Competencias municipales
Regulación y apertura de las actividades económicas y empresariales en su territorio. La información de los consumidores y usuarios (regulación y gestión de reclamaciones) Desarrollo económico local y promoción turística sostenible Regulación y gestión de mercados y lonjas municipales
Competencias municipales reconocidas por leyes estatales y autonómicas
Políticas activas de empleo Ordenación del territorio Ordenación, fomento y promoción económica Políticas de igualdad, en especial de género Telecomunicaciones y sociedad de la información Transporte Turismo

Por otra parte, este anteproyecto:

- Establece los umbrales de tamaño municipal (todos los municipios, más de 5.000, más de 20.000, más de 50.000) en la obligación de desarrollar en mayor o menor grado dicho panel de competencias. No obstante, alude directamente a las leyes estatales y autonómicas para establecer la graduación de estos compromisos.
- El artículo 25 detalla las competencias provinciales e insulares y el artículo 27, recuerda que Álava, Gipuzkoa y Bizkaia conservan su régimen particular derivado del Estatuto de Autonomía del País Vasco, siendo esta ley sólo de aplicación supletoria. Esta situación se refuerza en las Disposiciones adicionales que recoge expresamente los regimenes especiales para Madrid y Barcelona, Régimen foral del País Vasco y Régimen foral de Navarra.
- Asimismo, señala que de acuerdo con dicha potestad normativa, esta ley de régimen local sólo tendría aplicación supletoria en los municipios vascos, toda vez que compete a la administración autonómica la elaboración de su ley municipal.
- Por último, en la Disposición transitoria primera consolida el régimen de los municipios de gran población (de acuerdo con su adscripción a esta categoría en el marco normativo previo).

6.4. PROYECTO DE LEY MUNICIPAL DE EUSKADI

A continuación se presentan las principales características del Proyecto de Ley Municipal de Euskadi, desde la perspectiva del desarrollo local y regional.

a) Objeto

El objeto del mismo se desglosa de la manera siguiente:

- El reconocimiento del nivel institucional municipal, de su posición y protagonismo en el conjunto institucional de Euskadi.
- La defensa y protección de la autonomía local.
- El establecimiento del régimen de competencias municipales y un marco legal para la garantía de suficiencia financiera en su ejercicio.
- El establecimiento del régimen jurídico mínimo de organización y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales.
- La configuración de un sistema de coordinación y colaboración interinstitucional en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en tanto sean desarrolladas por los municipios y demás entidades locales o requieran de su participación.

b) La autonomía local

- En aplicación del principio de autonomía local, los municipios de Euskadi tendrán el derecho y la capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos.
- La autonomía local en Euskadi se entenderá dotada de contenido político, de tal modo que la capacidad de ordenación y gestión que comprende permita a los gobiernos locales la definición y ejecución de políticas propias que excedan de la estricta prestación de servicios.
- En el conjunto de los demás niveles institucionales y por todas sus Administraciones públicas se observará en el ejercicio de las competencias respectivas un principio de lealtad institucional para con el nivel municipal.
- Se integrará el principio de sostenibilidad en el ámbito local, que supondrá el compromiso para con un ejercicio de las competencias municipales que integre plenamente los principios y exigencias de un desarrollo sostenible desde el punto de vista social, medioambiental y económico.

c) Competencias municipales

- Los municipios vascos tendrán, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida explícitamente a otro poder público o nivel institucional, disponiendo a tal efecto de las potestades previstas en la ley.
- Las leyes del Parlamento Vasco y las normas forales de los Territorios Históricos de Euskadi, en el ámbito de sus competencias, delimitarán el alcance de las potestades que correspondan a los municipios vascos, in-

cluyendo las de carácter normativo, en las siguientes materias: Consumo, Normalización del uso del euskera, Cultura, Deportes, Educación, Empleo, Juventud, Igualdad de mujeres y hombres, Medio ambiente, Ordenación del territorio, Urbanismo, Vivienda, Patrimonio histórico, Protección civil, Promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, Seguridad ciudadana, Sanidad, Servicios Sociales, Cooperación al desarrollo, Transporte, Turismo y Promoción del desarrollo económico.

- En todo caso, en los términos de la legislación del Estado, de la Comunidad Autónoma y de la normativa foral del Territorio Histórico respectivo, tendrán entre las competencias propias las siguientes relacionadas directamente (entre las treinta contempladas) con el desarrollo local: Desarrollo económico local y promoción turística de su territorio, Promoción de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, turístico y artesanal y fomento de la ocupación, Formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, Participación en la planificación, diseño de especialidades y gestión de la formación ocupacional, Regulación del establecimiento de infraestructuras y prestación de servicios de telecomunicaciones y Participación en la elaboración y diseño de los programas de ejecución de infraestructuras públicas cuando discurran por el respectivo término municipal.

d) Consejo Municipal de Euskadi

- El Consejo Municipal de Euskadi es el órgano de cooperación y colaboración de los municipios con las instituciones comunes y los órganos forales de los Territorios Históricos para la planificación, elaboración y ejecución de las políticas públicas de gobierno local.
- El Consejo Municipal de Euskadi tendrá carácter deliberante y consultivo. Reglamentariamente se determinarán los aspectos básicos de su organización y funcionamiento, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y formarán parte del Consejo Municipal de Euskadi representantes de los tres niveles institucionales vascos.

e) Participación en planes, programas y proyectos

- Las entidades locales deberán ser oídas en los procesos autonómicos y forales de planificación, programación y proyección sobre todas las cuestiones que les afecten directamente; en especial, en los ámbitos de las infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, todo ello a fin de permitir la armonización de los intereses públicos afectados.
- Las Administraciones autonómica y forales serán oídas asimismo en la formulación y aprobación, por parte de los municipios y demás entidades locales, de sus instrumentos de planificación, con la finalidad señalada en el número anterior.

Capítulo 7.º

POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL
Y REGIONAL EN EL PAÍS VASCO:
PROGRAMAS

7.1. ANTECEDENTES

a) **Visión histórica**

La política de desarrollo local y regional en las últimas décadas ha respondido a la necesidad de abordar una actuación global y estratégica encaminada a la consecución de la convergencia con Europa.

Desde la perspectiva histórica y, con anterioridad al Programa de Contexto Económico y Reformas para el Crecimiento y el Progreso Social de Euskadi (2006-2009) ya mencionado en otro capítulo, pueden mencionarse el Plan Europa93, el Plan Euskadi XXI y la Iniciativa 2000TRES. Estos planes comparten los siguientes rasgos:

- Desarrollan actuaciones dirigidas a la convergencia con Europa, centrados en la modernización y renovación del tejido socioeconómico, el desarrollo y mejora de las infraestructuras y la cohesión social
- Se abordan de forma ordenada y planificada, con un planteamiento plurianual y dotado de un contexto de Plan y de recursos financieros.
- Y nacen con la vocación del consenso, en los ejes, líneas y medidas a desarrollar, implicando en la cofinanciación a los distintos ámbitos administrativos.

b) **Plan Euskadi XXI**

El Plan Euskadi XXI, denominado asimismo Plan Interinstitucional de Infraestructuras y Revitalización de Areas Desfavorecidas, se enmarcaba en el Plan Económico a Medio Plazo (1994-1997) y en los dos grandes objetivos del mismo: por una parte, la convergencia real con el entorno europeo y creación de empleo y, por otra, la mejora de la calidad de vida, el bienestar y la cohesión social.

El Plan contenía inversiones por una cuantía de 295.000 millones de pesetas para el periodo 1996-1998, aportados por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales, Esta intervención conjunta perseguía los siguientes objetivos: el impulso y la dinamización económica general a través de la mejora de las infraestructuras, la generación de empleo, la revitalización y recuperación medioambiental de las áreas territoriales más desfavorecidas y el fomento de la concienciación social para afrontar los retos de Euskadi en el horizonte del año 2000.

Y contemplaba dos áreas de actuación. Por una parte, la mejora y la modernización general de las infraestructuras (viarias, puertos, ferroviarias, industriales y tecnológicas, de telecomunicaciones y energéticas, hidráulicas, de protección y recuperación medioambiental y culturales) a la que se destinaba el 82% de la financiación y, por otra, la revitalización de áreas territoriales desfavorecidas.

Desde la perspectiva de la cohesión territorial, las actuaciones de revitalización de áreas territoriales desfavorecidas se centraban en la promoción y renovación de viviendas, la promoción de la actividad económica y la lucha contra la marginación social. Y, con menor cuantía de financiación, la regeneración urbana de áreas degradadas y planes de formación y empleo.

Estas actuaciones de revitalización partían de un análisis en el que se destacaba la existencia de comarcas con despoblamiento persistente y la existencia de municipios de base industrial con altas tasas de paro.

c) Iniciativa Euskadi 2000Tres

Centrando la atención en un periodo más reciente, la Iniciativa Euskadi 2000Tres, constituyó la herramienta de planificación del periodo 2000-2003, acordada como tal por parte del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Esta Iniciativa, desarrollada durante el periodo 2000-2003, se centraba en tres grandes objetivos: la convergencia real en renta con la Unión Europea, la cohesión social y territorial y la modernización y calidad de vida. Y en conjunto del cuatrienio en el marco de la Iniciativa se materializaron actuaciones por 1.098 millones correspondientes a unas inversiones totales de 4.871 millones de euros.

En el ámbito de la cohesión social los programas abordados fueron los de solidaridad por el empleo y el bienestar social, de vivienda y regeneración urbana en áreas desfavorecidas y de infraestructuras sociales.

En el ámbito de modernización, el desarrollo de la sociedad de la información y la construcción de infraestructuras de transporte y obras hidráulicas.

Y con respecto a la promoción económica el impulso a inversiones empresariales estratégicas y extraordinarias y, en general, a proyectos empresariales.

7.2. POLÍTICAS DE COHESIÓN TERRITORIAL: MARCO GENERAL

a) Introducción

De alguna manera, el tiempo transcurrido ha ido ajustando las necesidades de inversión, que se asocian con la cohesión y la vertebración del territorio. El proceso planificador y de ordenación de las actividades inversoras también se ha ido ajustando en sus formas de presentación, pudiendo mencionarse

en los años recientes las siguientes, promovidas desde el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco:

- Actuaciones en el territorio. Son las abordadas en el Marco de apoyo financiero a la inversión pública 2003-2007. Cumplen el objetivo del carácter supra municipal e incluso intercomarcal y/o interterritorios.
- Actuaciones puntuales, derivadas de la existencia de un fondo de recursos extraordinario que permite la realización de actuaciones concretas, como ha sido el Plan especial de inversiones económicas y sociales 2004-2007.
- Actuaciones concretas en cada municipio, que incluye la realización de proyectos concretos para la mejora económica y social del territorio y que vienen siendo apoyados en el marco del Programa Izartu.

b) Plan Marco de apoyo financiero a la inversión pública

El I Plan Marco de apoyo financiero a la inversión pública 2003-2007 se recoge en el acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de julio de 2002. Parte del reconocimiento de los importantes efectos de las inversiones en infraestructuras en el desarrollo económico y su aportación a la mejora en la calidad de vida y el desarrollo social.

La financiación del mismo asciende a 620 millones de euros, aportados por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.

Las líneas estratégicas del plan subrayan que son proyectos de inversión pública relevantes para la promoción y el desarrollo económico y reconoce que la mejora en las infraestructuras viarias contribuye a vertebrar cada territorio y el conjunto del País Vasco.

Asimismo, incluye las actuaciones ligadas a aquellas infraestructuras ligadas a la sostenibilidad en el uso de recursos y la calidad de vida, como son las obras hidráulicas y regadíos.

Finalmente, se trata de una herramienta de planificación flexible, puesto que parte de un panel de actuaciones concreto pero susceptible de incorporar obras o actuaciones nuevas. Y, con un claro componente de cohesión territorial, ya que nace del consenso entre los agentes para incluir y abordar dichas iniciativas y atenderán al equilibrio territorial en su distribución.

El II Plan Marco de apoyo financiero a la inversión pública 2007-2011 corresponde al acuerdo del Consejo Vasco de Finanzas Públicas de enero de 2007 y contempla aportaciones financieras del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales por un importe total de 700 millones de euros.

Esta financiación (con carácter flexible, atendiendo a las previsiones de ingresos y a los compromisos que acuerde el Consejo Vasco de Finanzas Públicas) se destina a proyectos de inversión pública de relevancia para la promoción y el desarrollo económico de Euskadi.

Estos proyectos se enmarcarán preferentemente en las áreas de infraestructuras de carreteras, ferrocarril, tranvía y obras hidráulicas.

c) Plan especial de inversiones económicas y sociales

El Plan Especial de Inversiones Económicas y Sociales 2004-2007, promovido por el Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, tiene por objeto la financiación de actuaciones y proyectos de inversión en infraestructuras sociales y culturales, tecnológicas, energéticas y medioambientales.

Puede evaluarse como una herramienta financiera añadida a las ya disponibles por parte de las instituciones comunes para abordar aquellas iniciativas que contribuyen a la cohesión y a la vertebración territorial, con actuaciones por un importe de 232,5 millones de euros.

7.3. POLÍTICAS DE DESARROLLO LOCAL: PROGRAMA IZARTU

a) Presentación

El Programa Integral de Revitalización Urbana Izartu, vigente desde 2001, plantea el objetivo de convergencia y cohesión social a través de la mejora del entorno de proximidad. El programa proporciona un marco de intervención desde el ámbito local, y con especial atención a las zonas desfavorecidas, para abordar un conjunto de actuaciones encaminadas a la revitalización urbana integral.

Se sustenta en un fondo extraordinario de carácter plurianual (2001-2005 y 2004-2008) que cubre un porcentaje variable del coste total de la iniciativa a apoyar (50% o 75%, en función de la calificación del municipio). La diferencia e aportación compete a la administración municipal.

b) Características generales

Las características del programa como herramienta de programación son las siguientes:

- Contribuye a la mejora de la cohesión territorial, económica y social en el País Vasco mediante el apoyo a las iniciativas encaminadas a regenerar las zonas urbanas degradadas.
- Es una herramienta, con la consiguiente dotación de recursos, complementaria a la que realizan otros Departamentos del Gobierno Vasco y se destina a apoyar actuaciones de carácter integral.
- Además, se articula a partir del protagonismo de los Ayuntamientos, incorporando desde del Gobierno Vasco un esquema similar al de la política regional de la Unión Europea.

Y los requisitos requeridos a las iniciativas presentadas se centran en:

- Suficiente dimensión, en el sentido de que sea una iniciativa relevante por su cuantía, lo que pone de manifiesto la relevancia del proyecto.
- Su contribución a la cohesión social desde la perspectiva de la población a la que se destina, estableciendo una inversión mínima por persona beneficiaria.

Por otra parte, los criterios de adjudicación atienden no sólo al interés de la iniciativa y su dimensión, sino también al papel redistribuidor de recursos a lo largo del territorio y por lo tanto, cohesionador.

En cuanto al tipo de programa contemplado, paulatinamente se ha ido ampliando hacia nuevas opciones, incorporando claramente el carácter innovador de las mismas. Es decir, las actuaciones apoyadas se dirigen a los siguientes objetivos:

- Mejorar la calidad del entorno cotidiano de las personas, los aspectos relativos a la integración territorial, la mejora de la degradación urbanística, la imagen y el medio ambiente urbano así como los equipamientos sociales y la atención a los colectivos desfavorecidos.
- Contribuir a dinamizar la red empresarial del entorno de proximidad, apoyando al empresariado, en especial a las PYMEs, la actividad de turismo y el patrimonio municipal, promoviendo nuevas empresas y facilitando la accesibilidad a las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Finalmente, con respecto de la gestión de la actuación pública hay dos cuestiones importantes:

- Por una parte, requiere que sean programas integrados y por lo tanto que sean líneas de actuación y proyectos articulados y complementarios dentro del ámbito competencial de los entes locales.
- Por otra, Izartu es una herramienta de cofinanciación. Establece un marco de consenso en la valoración del interés de las actuaciones y el reparto del coste económico del mismo, con la consiguiente implicación de los agentes.

c) Programa Integral de Revitalización Urbana Izartu I: 2001-2005

El Decreto de noviembre de 2000 del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno vasco establece las medidas de apoyo a actuaciones integrales de revitalización urbana en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Estas medidas se fundamentan en la existencia de desequilibrios en el proceso de crecimiento económico y la necesidad de abordar actuaciones de discriminación positiva sobre aquellas zonas con problemas de carácter económico más agudos utilizando la escala municipal para el diseño de dicho tipo de actuaciones.

Y se señala que la situación de declive económico lleva generalmente asociada un deterioro del clima social y medioambiental de aquellos enclaves en que la negativa situación económica resulta mayor. Así, directamente unido a una menor participación en el crecimiento económico se producen fenómenos de muy diversa índole: deterioro urbanístico, fragmentación social (elevados niveles de desempleo, delincuencia juvenil y marginalidad social, etc.), medioambiente degradado, aislamiento o alejamiento respecto del resto del municipio en que se enclava, etc.

Y, al respecto, dada la fuerte concentración de dichos fenómenos en entornos urbanos y observándose con frecuencia su localización en áreas concretas de los mismos, así como la heterogeneidad de los problemas concurrentes, se hace necesario adoptar actuaciones de carácter integrado dirigidas a la revitalización de dichos entornos de promover la regeneración socioeconómica de las zonas urbanas degradadas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Se contemplan actuaciones de carácter integrado (Programas Integrados de Revitalización Urbana) donde se aborden de forma conjunta todos aquellos problemas específicos (sociales, económicos, medioambientales, etc.) de dichas zonas con el objetivo último de alcanzar su cohesión territorial, económica y social.

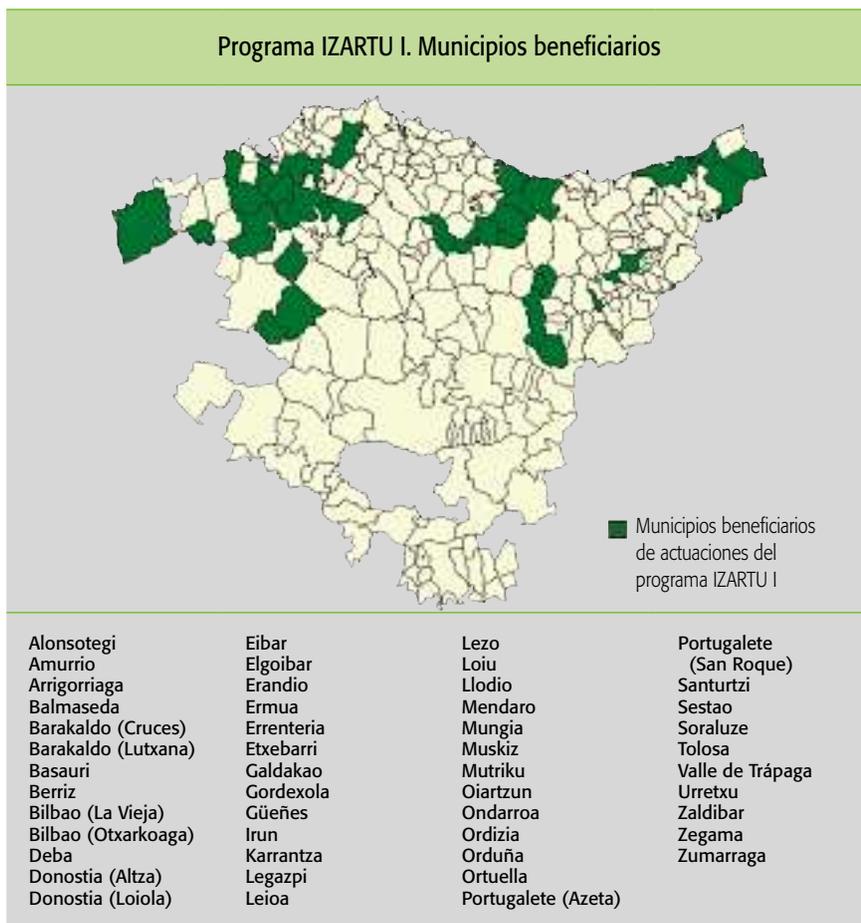
En este sentido, se califican como zonas urbanas degradadas aquéllas donde concurren al menos tres de los siguientes criterios definitorios del deterioro socioeconómico:

- Una desfavorable situación en el mercado de trabajo
- Un bajo nivel de actividad económica
- La presencia de problemas de pobreza y marginalidad social
- Un bajo nivel educativo y elevado índice de abandono escolar
- Problemas de criminalidad o delincuencia
- Evolución negativa de la población
- Déficit en la dotación de equipamientos
- Problemas de congestión urbana
- Entorno degradado
- Fractura urbana

Y plantea la realización de programas integrados de revitalización urbana, como conjunto de actuaciones de carácter integrado destinado a hacer frente de manera global a los problemas de desintegración urbana que afectan a una determinada zona urbana degradada.

Los 46 municipios beneficiarios de las ayudas y los 49 programas ejecutados (Bilbao, Donostia-San Sebastián y Baracaldo ejecutaron dos programas cada uno de ellos), atendían a dos características principales:

- Programas que atendían a situaciones de estancamiento o declive socioeconómico, como consecuencia de la crisis industrial
- Programas en barrios en situación de desventaja comparativa en términos de calidad del entorno (urbanística, equipamientos, infraestructuras, marginalidad,..) respecto a otras áreas del municipio



Estos programas materializaron 299 actuaciones centradas en la consecución de los siguientes ocho objetivos:

- Solución a los problemas de integración territorial
- Rehabilitación y mejora de la imagen urbana
- Equipamientos sociales
- Mejora del medio ambiente urbano
- Recuperación de entornos degradados

- Apoyo al empresariado, pymes, turismo y patrimonio municipal
- Fomento de la actividad económica promoviendo nuevas empresas
- Introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicación

Cuadro 7.1. Programa Izartu I

OBJETIVOS Y ACTUACIONES	Programas (número)	Actuaciones (número)	Inversión ejecutada (mill. euros)
Solucionar problemas de integración territorial	29	43	55,2
• Viales y accesos creados o mejorados	23	29	49,3
• Nuevos accesos mecánicos (rampas, escaleras, ascensores)	3	3	3,1
• Eliminación de barreras urbanísticas y descongestión de espacios peatonales	10	11	2,9
Introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicación	6	6	0,9
• Centros y equipamientos	3	3	0,1
• Fomento de la utilización y e-administración	3	3	0,8
Recuperación de entornos degradados	20	34	26,5
• Recuperación de entornos industriales	6	14	10,9
• Recuperación de entornos y parajes naturales	7	9	3,7
• Reurbanización de espacios urbanos degradados	10	11	11,9
Fomento de la actividad económica promoviendo nuevas empresas	14	15	8,8
• Espacios y servicios para el emprendizaje y la creación de empresas	7	7	3,1
• Areas y locales para el desarrollo de la actividad empresarial	6	8	5,7
Apoyo al empresariado, pymes, turismo y patrimonio municipal	15	28	14,0
• Formación y orientación para el empleo	7	12	2,9
• Apoyo a la actividad comercial	4	4	0,6
• Rehabilitación del patrimonio y espacios de interés turístico	6	9	9,9
• Promoción turística y organización de eventos	2	3	0,7
Mejora del medio ambiente urbano	24	45	31,3
• Mejora de redes e infraestructuras (saneamiento, abastecimiento,..)	13	16	12,9
• Peatonalización de calles	3	5	4,8
• Urbanización de plazas	5	9	5,7
• Creación de parques y áreas de esparcimiento	9	15	7,9
Equipamientos sociales	27	58	34,3
• Construcción de equip. sociales y culturales	21	37	29,5
• Servicios y programas municipales específicos	11	21	4,8
Rehabilitación y mejora de la imagen urbana	25	70	42,5
• Rehabilitación de edificios y fachadas	9	14	5,7
• Mejora de cascos históricos	8	25	10,7
• Mejora de las condiciones urbanas de los barrios	12	31	26,0
TOTAL	49	299	215,2

Nota: la inversión total incluye la asistencia técnica

Fuente: Gobierno Vasco, Dpto de Hacienda y Administración Pública, junio 2008

Y la inversión materializada ascendió a 213,6 millones de euros, con una tasa de cofinanciación media del programa del 68%.

Los objetivos de solución a los problemas de integración territorial, rehabilitación y mejora de la imagen urbana y equipamientos sociales absorbieron conjuntamente el 62% de la inversión total materializada en el marco del programa.

d) Programa Integral de Revitalización Urbana Izartu II: 2004-2008

El programa Izartu II contempla inversiones por un importe total de 172,9 millones de euros, con una ayuda del programa de 109 millones de euros y una tasa de cofinanciación del 63%.

En el mismo se incorporaban 68 programas y a finales de 2007 el porcentaje de ejecución del programa era del 67%.

Desde la vertiente de los objetivos destaca la recuperación y mejora de entornos y espacios deteriorados o abandonados, asociados a la dotación de espacios y equipamientos para su recuperación urbana y ambiental. Este objetivo absorbe el 49% de la inversión.

A continuación, por su volumen inversor, destacan las actuaciones dirigidas a la solución de problemas de integración territorial, como la mejora de la accesibilidad y de las condiciones urbanas en barrios o áreas periféricas o centradas en la supresión de barreras físicas para la generación de una trama urbana más cohesionada.

Y con una cuantía igual las actuaciones centradas en la reducción del impacto ambiental de las actuaciones urbanas, tales como mejoras urbanísticas y de los servicios y redes municipales, mejora de la imagen urbana por medio de la rehabilitación de cascos históricos, edificios y viviendas y la dotación e instalación de infraestructuras urbanas y de mejora de espacios públicos.

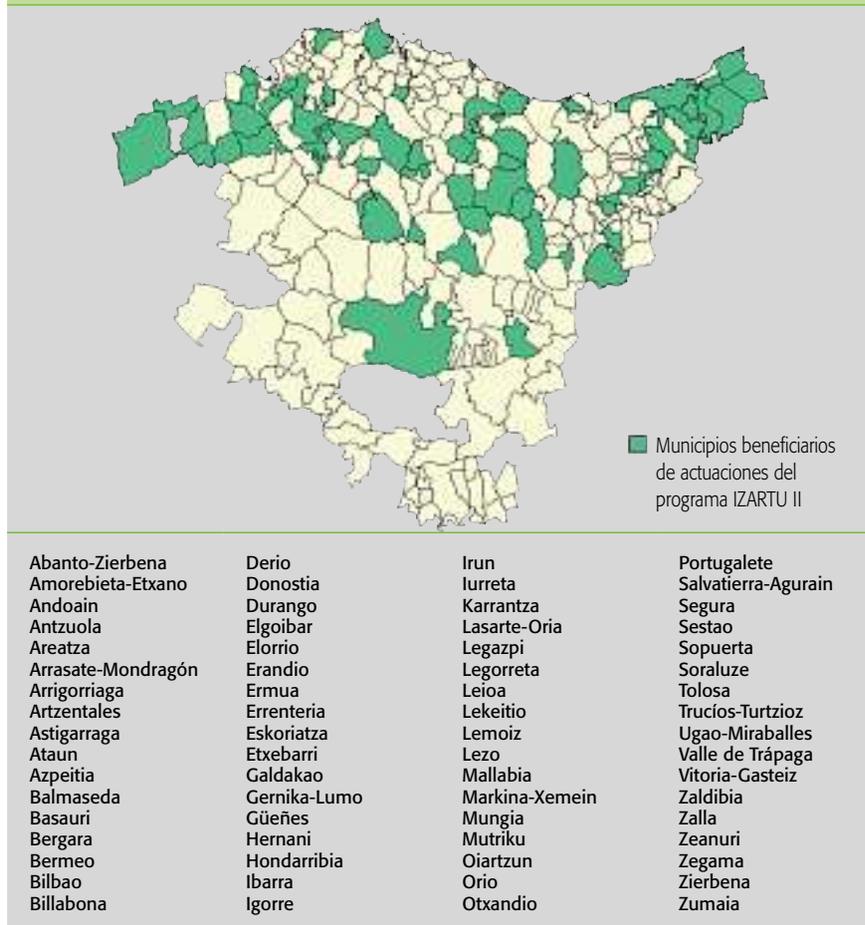
Cuadro 7.2. Programa Izartu II

OBJETIVOS	Actuaciones (número)	Inversión total (%)
Solucionar problemas de integración territorial	59	20
Introducción de nuevas tecnologías de la información y comunicación	7	3
Recuperación y mejora de entornos degradados	108	49
Apoyo al empresariado, pymes, turismo y patrimonio municipal	23	6
Reducción del impacto ambiental de actividades urbanas	63	20
Equipamientos sociales y cohesión social	9	2
TOTAL	269	100

Nota: no incluye asistencia técnica

Fuente: Gobierno Vasco, Dpto de Hacienda y Administración Pública, junio 2008 y elaboración propia

Programa IZARTU II. Municipios beneficiarios



e) Visión general del Programa Izartu

En el marco de los dos periodos de programación se han desarrollado 118 programas de revitalización integral urbana, interviniendo en 87 municipios. La inversión total abordada asciende a 388,1 millones de euros, con una financiación del 66% por parte del programa.

Los datos disponibles ilustran con respecto de la relevancia de este programa en el marco de la inversión local y su incidencia en el desarrollo económico y social. Así:

- Se habría cumplido el objetivo de distribución territorial en cuanto a que participaron 46 ayuntamientos en su edición 2001-2004 y 67 en la de 2004-2008.

Cuadro 7.3. Izartu I y Izartu II: principales resultados

	IZARTU-I	IZARTU-II	Total
Número de municipios	46	67	87
Población beneficiaria directa	326.397	439.471	—
Total inversión (mlones de €)	215,2	172,9	388,1
Aportación programa (millones de €)	146,7	109,0	255,7
Inversión por habitante (euros)	625	394	—
% de cofinanciación	68	63	66

- Se cumple con el compromiso de atender a un parte significativa de la población, ya que en su primera etapa afecta aproximadamente al 16% de la población vasca y en la segunda alcanza el 20%. No obstante, el esfuerzo inversor global se recorta, tanto en el volumen total de la inversión como en la ratio por habitante.
- Queda patente el arraigo del programa con respecto de sus objetivos y procedimiento, puesto que 29 municipios han participado en las dos ediciones.
- Destacando, además, el alto grado de compromiso en la ejecución, con tasas muy manera que al cierre de 2007 ya se ha ejecutado en su totalidad la inversión planteada por Izartu I y el 67% de Izartu II.

Asimismo, estaría contribuyendo a generar un espacio de conocimiento compartido entre las administraciones en dos sentidos:

- Puesto que dentro del marco de financiación que ofrece Izarte se incluye la asistencia técnica.
- Porque exige la articulación de la actuación propuesta en un contexto integral. El propio proceso es, en sí mismo, un espacio para el aprendizaje de la incidencia real y social de la actuación asumida desde los agentes locales implicados.

Una parte importante de la inversión apoyada se centra en la integración territorial y la mejora y recuperación del entorno urbano, incluyendo las actuaciones de rehabilitación (edificios, barrios, ...) y de vertebración y conectividad urbana.

Con todo, entre la primera y la segunda edición de Izartu este componente de rehabilitación y conectividad se mantiene, incorporando la acepción del medioambiente urbano, la imagen y la calidad del mismo. De la misma forma, se recogen explícitamente la las medidas positivas con relación a los colectivos en

Es decir, puede decirse que el programa cuenta con un objetivo permanente en el tiempo, caracterizado por su capacidad para contribuir al esfuerzo realizado desde los municipios en la mejora del entorno cotidiano de las personas.

Pero la evolución de la sociedad, de los municipios y de las personas lleva a que se hayan ido articulando nuevas actuaciones integrales ajustándose a las necesidades del municipio de cada momento. Por ejemplo, en Izartu I se contempla “dotar de equipamientos sociales” y en Izartu II se contempla ya una línea de actuación relativa a “medidas de discriminación positiva a favor de colectivos en riesgo de exclusión social”.

En este sentido, el 91% de los gestores del programa efectúan una valoración positiva del programa. Explícitamente, se reconoce el impacto notable en la mejora de la imagen y la calidad de vida de los ciudadanos aludiendo a:

- La mejora ecológica, paisajística y de la calidad urbanística
- La integración territorial de los barrios periféricos en el entramado urbano
- La solución a problemas de accesibilidad
- La recuperación de espacios para la vida social
- La modernización de las infraestructuras
- La superación de la fractura urbana,...