



Propuestas de la CRPM para una política de cohesión sólida y reformada después de 2020

Aprobada por el Buró Político de la CRPM, 22 de junio de 2017, Stavanger (Rogaland, NO)

1. Introducción

Este documento expositivo presenta el ideal de la CRPM para una reforma de la política de cohesión después de 2020. Incluye propuestas detalladas relativas a los principales aspectos de la política de cohesión que revisten una importancia significativa para las regiones periféricas y marítimas.

En la última reunión de su Asamblea General en noviembre de 2016, la CRPM adoptó unos principios claves que sustenten la política de cohesión y formuló sus primeras ideas sobre los puntos de la política que necesitan una reforma. Desde entonces, la Secretaría de la CRPM ha formado grupos de discusión dirigidos por sus miembros con vistas a desarrollar propuestas para el periodo después de 2020. Dichos grupos han analizado las siguientes cuestiones:

- Simplificación (bajo la dirección de la región Provenza-Alpes-Costa Azul, Francia)
- Cooperación territorial (bajo la dirección de las provincias de Friesland y Noord Holland, Países Bajos)
- el Fondo Social Europeo (bajo la dirección de la región Emilia-Romagna, Italia)
- Partenariado y gobernanza multinivel (bajo la dirección de la región Vastra Götaland, Suecia)
- Instrumentos financieros y vínculos con el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) (bajo la dirección del Land Mecklenburg Vorpommern, Alemania)

Este documento se estructura en dos partes: en la segunda parte, se presenta el ideal de la CRPM para el periodo después de 2020, y en la tercera parte se incluyen propuestas detalladas agrupadas temáticamente.

Dichas propuestas están dirigidas específicamente a la Comisión Europea, a fin de alimentar reflexiones previas al paquete de cohesión previsto para el periodo después de 2020.

2. Un ideal de política de cohesión modernizada para el periodo después de 2020

Europa nunca había necesitado la «cohesión» tanto como hoy:

- **En términos económicos, la crisis financiera de 2008 ha acelerado las desigualdades regionales** y está provocando que algunas regiones y Estados miembros no estén preparados para afrontar las tensiones de la competencia global. Desde el punto de vista de la competitividad, la Unión Europea debe asegurarse de no quedarse rezagado en sectores económicos claves en el mercado global y de salvaguardar su potencial para un futuro crecimiento sostenible.
- **En términos sociales**, es posible que la tasa de desempleo media de la UE sea la más baja desde 2009, pero **más del 40 % de los jóvenes están desempleados en Grecia, España e Italia**.
- **En términos territoriales**, hay estudios recientes¹ que confirman la **concentración de la riqueza en Europa que está dañando el propio tejido europeo y su modelo de «convergencia»**, como se describe elocuentemente en el [Documento de reflexión sobre la dimensión social de Europa](#) de la Comisión

¹Véase, por ejemplo, el documento [OECD Regions at a Glance 2016](#) (en inglés).

Las desigualdades regionales importan. Amenazan la paz y la estabilidad social, alimentan el populismo e impiden la realización del mercado único.

Por esta razón, la CRPM considera que una política de cohesión modernizada debería ser el eje de los actuales planes de reforma de la Unión Europea.

La CRPM tiene el siguiente ideal para la política de cohesión después de 2020:

- La política de cohesión es una política de inversión a largo plazo **tan necesaria en el ámbito europeo** (para desarrollar el potencial del mercado único y lograr los objetivos de la UE en cualquier parte de Europa) **como en el ámbito regional**.
- La política de cohesión debería ser un **componente central del desarrollo de los objetivos de la UE** y abarcar todas las regiones. No debería ser una política independiente, de caridad, en el marco de la política de la UE.
- La política de cohesión debería **integrarse en una estrategia europea global a largo plazo orientada a generar crecimiento y puestos de trabajo** a partir de 2020. Los ámbitos de intervención de la política de cohesión deberían apoyar de manera directa esa estrategia. Los Fondos EIE deberían estar más enfocados en los grandes desafíos sociales que requerirán nuestra atención más allá de 2020 y en apoyar el proceso de modernización industrial de los grandes 'clusters' económicos así como en la transición hacia una nueva economía que genere más trabajos y un mayor crecimiento económico en todas las regiones europeas.
- Los **elementos fundamentales y los objetivos originales de la política de cohesión que hacen de ella una política que se gestiona de forma compartida deben mantenerse**. Dado que los desequilibrios en toda Europa persisten, el objetivo de un desarrollo armónico en todas las regiones de Europa sigue siendo extremadamente válido hoy en día. Por este motivo, la política de cohesión necesita modernizarse y reforzarse, para aumentar su eficacia. **Procesos eficaces dentro de la política de cohesión, como las estrategias de especialización inteligente**, deben reforzarse en el periodo después de 2020. La Especialización inteligente juega un papel clave para la fundamental transformación económica a nivel local, regional e interregional al modernizar nuestras economías.
- La igualdad de condiciones en el ámbito de la UE exige que **todos los ciudadanos europeos sean tratados por igual con independencia de donde vivan**. Ese es el espíritu de los principios de cohesión económica, social y territorial consagrados en los tratados europeos, y debe reflejarse de forma exhaustiva dentro y más allá de la política de cohesión, en cualquier posible hipótesis sobre el futuro de Europa.
- **La dimensión territorial de la política de cohesión debe reforzarse**. La reforma debería prestar especial atención a las regiones insulares y a las regiones más septentrionales con muy baja densidad de población, de acuerdo con los tratados de adhesión de Suecia y Finlandia. Los problemas específicos inherentes a las regiones ultraperiféricas también deberían recibir una atención particular, de acuerdo con el artículo 349 del TFEU.
- **Los recursos presupuestarios de la política de cohesión no deben sacrificarse** durante las difíciles negociaciones que se aproximan en torno al futuro presupuesto de la UE para el periodo después de 2020.
- **La Comisión debería comunicar claramente las ventajas a largo plazo de los programas de la política de cohesión** y gestionar las expectativas en relación con su capacidad de responder, desde el mismo inicio del periodo de programación. Esto resulta especialmente importante en el contexto de las difíciles negociaciones que se aproximan en relación con el marco financiero plurianual (MFP).

3. Propuestas específicas para la modernización de la política de cohesión para el periodo después de 2020

3.1 Una política de cohesión eficaz después de 2020 anclada como política de inversión de la UE

La CRPM considera que la política de cohesión solo puede prosperar en el periodo después de 2020 si su función como política de inversión queda claramente definida en el marco de la política de la UE. Ello requiere un ejercicio más amplio que implique a todas las direcciones generales de la Comisión Europea con el fin de establecer qué instrumento de financiación y qué política son los más adecuados para lograr los objetivos europeos.

Esto resulta especialmente importante en lo que respecta al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). **E implica establecer límites claros entre el FEIE y la política de cohesión, oportunidades claras en caso de que puedan combinarse ambos instrumentos y mecanismos claros sobre cómo lograrlo.**

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que:

- **La falta de un ideal claro en el ámbito de la Comisión Europea en lo que se refiere a la inversión genera desigualdad de condiciones entre el FEIE y los fondos de la política de cohesión:**
 - La financiación del FEIE (aun cuando esté gestionada por bancos promotores nacionales o regionales) **no está sujeta a las normas sobre ayudas estatales**, mientras que los fondos Estructurales y de Inversión Europeos (fondos EIE) gestionados regionalmente sí lo están.
 - **La cofinanciación de los fondos EIE se tiene en cuenta en los cálculos de la deuda pública de los Estados miembros**, mientras que las aportaciones del FEIE de los Estados miembros no.
 - Los fondos EIE están sujetos a **complejos (pero completos) requisitos de auditoría y resultados**, mientras que el FEIE solo está sujeto a un criterio, el de «adicionalidad»².
 - El artículo 125 del «reglamento ómnibus» constituye **un posible desvío unidireccional de la financiación acordada de la política de cohesión** a instrumentos de otras políticas, incluido el FEIE.
- **Combinar el FEIE con los fondos EIE resulta especialmente engorroso** dentro del actual marco, de acuerdo con datos importantes obtenidos en las regiones de la CRPM. La combinación de los fondos EIE y del FEIE resulta demasiado compleja e impide la identificación de soluciones de financiación eficaces.
- **La política de cohesión financia estrategias de desarrollo a largo plazo** en los ámbitos europeo y regional, **y parece más adecuada para financiar las PYMEs y la investigación y desarrollo, y para abordar problemas sociales** (integración en el mercado laboral, desempleo juvenil, inclusión social, etc.). Los datos obtenidos de los proyectos actualmente financiados por el FEIE sugieren que este responde a necesidades de proyectos a gran escala, especialmente de energía y transporte.
- **Las sinergias entre el FEIE y los fondos EIE pueden ser una oportunidad para proyectos de infraestructuras regionales a gran escala con la participación de las regiones.** En febrero de 2017, 67 de los 205 proyectos financiados por el FEIE se localizan en el ámbito regional³ (principalmente, grandes proyectos de infraestructuras: energía, medio ambiente, I+D, sociales, etc.). Debido a su tamaño, estos proyectos tienen un enorme impacto en la ordenación territorial en el ámbito regional. Los proyectos financiados por el FEIE están vinculados a competencias que normalmente se encuentran en el ámbito local o regional. Esto requeriría cambios en la forma en la que las autoridades regionales se implican en cierta manera en términos del proceso de selección de proyectos.

²Artículo 5 del REGLAMENTO (UE) 2015/1017 relativo al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

³Fuente: Base de datos de proyectos del BEI.

- **Los proyectos financiados por el FEIE deberían ser, de hecho, inversiones adicionales** generadoras de un claro valor añadido europeo y que contribuyesen a la creación de empleo y al crecimiento económico, en consonancia con el carácter establecido de la política de cohesión, basado en los resultados. Muchos proyectos de infraestructuras de transporte del FEIE (p. ej., la financiación de autopistas o aeropuertos) no coinciden con las políticas europeas de promover medios de transporte sostenibles y menos perjudiciales para el medio ambiente⁴.

En lo que respecta a la aplicación de la política de cohesión como política de inversión de cara al FEIE, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- **Deberían establecerse límites claros entre el FEIE y la política de cohesión** en lo que respecta a los ámbitos de intervención y los tipos de proyectos financiados.
- **Tienen que definirse normas claras que establezcan cuándo y cómo pueden combinarse los fondos EIE y el FEIE**, pero también en relación con cuándo no resulta útil dicha combinación.
- Una forma constructiva de impulsar un desarrollo regional sostenible e integrado podría basarse en **sinergias entre el FEIE y los fondos EIE en relación con grandes proyectos**. Las regiones con necesidades de infraestructuras a gran escala en sus territorios podrían definir las en sus programas operativos como proyectos estratégicos con un valor añadido para la UE, con el visto bueno de la Comisión (DG REGIO), y dichos proyectos serían considerados por el comité de selección del FEIE como proyectos estratégicos prioritarios.
- El FEIE debería cubrir los riesgos operativos y de mercado específicos de cada país y de cada región, a fin de **garantizar que regiones y territorios concretos menos desarrollados** (como las regiones insulares y ultraperiféricas) **puedan acceder mejor a su financiación**.
- **Debe abordarse el hecho de que la financiación del FEIE no esté sujeta a las normas sobre ayudas estatales**, mientras que los fondos EIE gestionados regionalmente sí lo están.
- **En relación con la financiación del FEIE, la Comisión debe garantizar la adicionalidad, la creación de valor añadido europeo y su contribución a la creación de empleo y al crecimiento económico**, en consonancia con el carácter establecido de la política de cohesión, basado en los resultados.
- **El registro, la evaluación y la comunicación de los resultados del FEIE y de la política de cohesión deberían armonizarse**. Los efectos del FEIE sobre la creación de empleo y el crecimiento económico deberían ser objeto de un seguimiento más preciso.

3.2. Una política de cohesión después de 2020 aplicada a través de ayudas y un uso constructivo de los instrumentos financieros

Los instrumentos financieros representan un papel cada vez más importante en la política de cohesión. La CRPM considera que **el mejor enfoque para el periodo después de 2020 es el constructivo: en lugar de contraponer las ayudas y los instrumentos financieros, sería más apropiado determinar dónde pueden añadir más valor los instrumentos financieros**, dentro de una futura política de cohesión que debería continuar basándose principalmente en las ayudas.

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que los instrumentos financieros deberían:

⁴Véase el informe de Bankwatch [«The best laid plans»](#) (en inglés).

- **Orientarse a responder a las pruebas de «la economía real».** Es evidente, a la luz del [reciente análisis de la CRPM](#), que los instrumentos financieros parecen ser más eficaces cuando financian proyectos vinculados a la investigación, el desarrollo y la innovación, acciones de apoyo a PYME y a la economía baja en carbono (objetivos temáticos 1, 3 y 4), y no tan eficaces en cuestiones sociales.
- **Usarse cuando resulte apropiado.** A fin de maximizar la eficiencia y los resultados, el objetivo debería ser la flexibilidad a nivel regional para que las autoridades gestoras creen instrumentos financieros acordes con su capacidad y su experiencia. Un enfoque más prescriptivo no sería adecuado, dada la forma en que funciona el mercado en regiones concretas (por ejemplo, en las regiones insulares y ultraperiféricas).
- **Ser tan sencillos de usar como un producto bancario.** Los datos obtenidos en regiones de la CRPM sugieren que las autoridades gestoras del ámbito regional están preocupadas fundamentalmente por el cumplimiento de la normativa. Por consiguiente, no hay incentivos para aplicar nuevos enfoques que aún no han sido probados (como el uso de instrumentos financieros) y que podrían comprometer el cumplimiento de los requisitos de auditoría de la UE.
- **Estar adecuadamente coordinados con otros instrumentos financieros de la UE.** Hay una gran multiplicidad de normativas distintas relativas a los instrumentos financieros de la UE, e incluso una dura competencia entre los diferentes instrumentos: los préstamos del BEI, el FEIE, COSME, los fondos EIE o nacionales, etc.
- **Concentrarse al inicio** para garantizar los desembolsos rápidos de fondos cuando el mercado los requiera.
- **Permitir posibilidades flexibles** para adaptarse a tipos de interés negativos, para permitir que las autoridades gestoras cubran sus costes como entidades crediticias cuando los tipos de interés sean negativos.
- Usarse en **programas de cooperación transfronterizos, transnacionales e interregionales y en estrategias macrorregionales.**

3.3. Una política de cohesión después de 2020 basada en un mecanismo de asociación y gobernanza multinivel más fuerte y flexible

En lo que respecta a los resultados del gasto en la política de cohesión y al uso de instrumentos financieros, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- Los instrumentos financieros en el periodo después de 2020 deberían concentrarse en los fallos de mercado y seguir la demanda del mercado dentro de un territorio y un sector de actividad de forma prioritaria.
- No deberían imponerse, por parte de la Comisión Europea, **objetivos en términos del uso obligatorio de los instrumentos financieros** (ya sea en el ámbito nacional o de los programas).
- La Comisión Europea debería **analizar por qué los instrumentos genéricos para instrumentos financieros no se han utilizado en la mayoría de los Estados miembros** hasta ahora.
- Los reglamentos deberían **establecer directrices con recomendaciones claras sobre cuál sería el momento óptimo para utilizar los instrumentos financieros** (p. ej., cuando los proyectos financiados generen suficientes ingresos), para animar a las autoridades gestoras a que los adopten, ya que las ayudas siempre serán más atractivas para los beneficiarios que los préstamos.
- Los instrumentos financieros deberían contar con **asistencia técnica** para el desarrollo de capacidades en el ámbito regional, especialmente en territorios concretos de la UE cuyos mercados son más pequeños y cuya experiencia es limitada en este sentido.
- **Las normativas de creación, información y auditoría deberían ser sencillas y asequibles para el usuario**, a fin de maximizar el efecto palanca de los programas financiados con fondos EIE junto con instrumentos financieros.
- Los instrumentos financieros **no deberían verse limitados por requisitos adicionales que no resulten relevantes para la inversión**, como combatir la evasión fiscal.
- La implantación de instrumentos financieros **no debería verse frenada o incluso entorpecida por evaluaciones preliminares** orientadas a cuantificar un elemento de subvención dado a los destinatarios.
- Los servicios de la Comisión deberían **coordinar las normativas que regulen los instrumentos financieros** a fin de facilitar su aplicación y evitar la confusión en las autoridades gestoras y los beneficiarios finales (p. ej., COSME, préstamos del BEI, etc.).

Las autoridades regionales y locales utilizan la política de cohesión y los programas operativos regionales para integrar objetivos de la política europea en sus propias estrategias regionales, empezando por la estrategia Europa 2020 y sus objetivos, que se transponen regionalmente.

La CRPM considera que **la dimensión territorial de la política de cohesión va de la mano con el «empoderamiento regional»**, al que se alude en el documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización. Por esta razón, creemos que **el principio de gestión compartida de la política es crucial y debe mantenerse**, para evitar que haya territorios que queden desconectados del proyecto europeo. **La confianza reviste suma importancia para que la gestión compartida funcione de manera eficaz** para todas las partes interesadas, especialmente entre las autoridades gestoras y la Comisión Europea.

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que:

- **Los mecanismos de gobernanza multinivel deberían reforzarse en la política de cohesión después de 2020.** Es fundamental para el futuro de la Unión Europea que las autoridades regionales y locales desempeñen un papel estratégico en la planificación, la gobernanza y la selección de las inversiones de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (FEIE), ya que estas inversiones se hacen en el ámbito local. Mecanismo de gobernanza multinivel:
 - **Dar visibilidad a Europa en los ámbitos local y regional.** Para muchos ciudadanos de la UE, los fondos EIE son su única conexión con la Unión Europea.
 - **Facilitar la coordinación de la financiación de distintos niveles administrativos**, para que puedan aprovecharse, reforzarse y complementarse mutuamente.
 - Garantizar la participación en el proceso de una amplia gama de partes interesadas, garantizando así el intercambio de especialización, experiencia y conocimientos técnicos **El principio de asociación garantiza el compromiso y el sentimiento de pertenencia** de todas las partes interesadas.
- **Unos mecanismos más flexibles pueden aumentar la eficacia de la política en el futuro.** Los fondos estructurales pueden ser flexibles, y de hecho ya son capaces de responder a necesidades próximas y urgentes cuando se diseñan programas operativos basados en estrategias de desarrollo regional, cuando se coordinan los diversos fondos y la asociación funciona de forma apropiada en el ámbito regional. Sin embargo, **es necesario poner en marcha medidas de flexibilidad adicionales, especialmente en países en los que los fondos EIE constituyen una elevada proporción de la financiación nacional y regional.**
- **Debe producirse un cambio radical en la forma de comunicar la política de cohesión.** La comunicación de la política de cohesión debería centrarse también en datos macroeconómicos, incluido el efecto de apalancamiento previsto de las inversiones financiadas con fondos EIE.
- **Aumentar los incentivos al uso de la inversión territorial integrada (ITI) y del desarrollo local participativo (DLP), puesto que tienen ventajas claras para las regiones.** La ITI ha demostrado servir de marco regional para un programa nacional cuando los fondos europeos se gestionan en el ámbito nacional (especialmente en el caso del FSE). Estas herramientas han ayudado a garantizar que las convocatorias se formularan adaptándose a las necesidades locales y han ayudado al programa a superar los retrasos sufridos en el ámbito nacional. Sin embargo, los datos del estudio hecho por la CRPM sobre el FSE ponen de relieve que **el uso de la ITI en las regiones periféricas ha sido muy reducido**, siendo utilizada por menos de un 10 % de los encuestados. El desconocimiento en el ámbito regional de las ventajas y el funcionamiento de la ITI sin duda debilita su potencial.

En lo que respecta al refuerzo del mecanismo de asociación y gobernanza multinivel, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- **La Comisión Europea debería seguir siendo el garante del principio de asociación**, tal como se contempla en el artículo 5 del Reglamento sobre Disposiciones Comunes (RDC). Introducir más incentivos que empleen la zanahoria, como una evaluación comparativa anual, o un premio RegioStar al mejor mecanismo de asociación y gobernanza multinivel, podría facilitarlos.
- **Deberían mejorarse la implicación y la influencia de las autoridades regionales en la aplicación y la gestión de la política de cohesión.** Las decisiones sobre la orientación de los fondos deberían tomarse en el ámbito regional o local prioritariamente, incluidas las relativas al FSE.
- **La calidad de la implicación informal de socios debería mejorarse**, aclarando las estructuras y las funciones de los diferentes comités, aumentando la transparencia y mejorando la orientación.
- **Toda la financiación de la política de cohesión debería canalizarse a través de programas operativos regionales** de nivel NUTS 2, de acuerdo con la constitución de cada Estado miembro. Las autoridades regionales responsables del crecimiento y el desarrollo regionales deberían participar en la selección de las acciones previstas en el marco de los programas nacionales financiados con fondos EIE.
- En casos de crisis o de acontecimientos inesperados, las autoridades gestoras deberían tener **mayor flexibilidad para modificar los programas** y reasignar los recursos entre ejes prioritarios y entre objetivos temáticos de un eje, **sin tener que recurrir a la Comisión Europea.** Cada programa operativo debería incluir una **reserva regional de fondos sin asignar que se asignarían de acuerdo con necesidades críticas** a lo largo del periodo de programación. La decisión de utilizar esta reserva sin asignar recaería en la autoridad gestora y en la autoridad regional competente.
- Para **animar a las autoridades regionales a adoptar instrumentos territoriales, ITI y DLP**, la Comisión debería dar un mayor apoyo y orientación sobre cómo utilizarlos. La Comisión debería además comunicar mejor las ventajas de la ITI y fomentar el intercambio de las mejores prácticas, la difusión de la información y de buenos ejemplos entre las regiones.

3.4. Una política de cohesión más sencilla para los beneficiarios y las autoridades gestoras

Es necesaria una evolución, y no una revolución, para simplificar drásticamente la política de cohesión en el futuro. Una reforma radical de los sistemas de gestión y de control de la política puede resultar atractiva en términos políticos. Sin embargo, podría traer consigo grandes trastornos al inicio de los procesos de programación, hasta que las autoridades gestoras entendiesen el nuevo marco legislativo. Por lo tanto, es más deseable una evolución progresiva para una aplicación efectiva de la política en el futuro.

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que:

- **Es necesaria una mejor planificación para la adopción del paquete de cohesión:** para agilizar y simplificar la preparación de los futuros programas, es fundamental que se adopte cuanto antes el nuevo conjunto

de normas, y antes que la última vez⁵. La política de cohesión sí que obtiene resultados tangibles tanto a medio como a largo plazo, como revela la [evaluación ex-post de los programas de la política de cohesión 2007-2013](#), aunque por lo general los resultados llegan demasiado tarde como para influir en la siguiente ronda de reformas.

- **Debería abordarse la complicada designación de las autoridades:** el actual proceso para la designación de las autoridades viene siendo demasiado largo, prolongándose en torno a dos años. No hay indicios de que el nuevo proceso puesto en marcha para el periodo 2014-2020 traiga consigo sistemas de gestión más sólidos.
- **Las normativas y las notas de orientación deberían aclararse:** se necesita una interpretación jurídica para aplicar los reglamentos de los fondos EIE, algo que a veces ha sido difícil de manejar y confuso, debido a las notas de orientación adicionales publicadas a lo largo del periodo de programación.
- **Una política de cohesión «permisiva con las ayudas estatales»:** los fondos EIE deberían tratarse de igual modo que se tratan otros programas europeos orientados a la inversión, como Horizonte 2020 o el FEIE. Siempre y cuando la ayuda se conceda de acuerdo con los objetivos de un programa operativo (que se haya negociado con la Comisión Europea y adoptado por esta), no debería ser necesaria una comprobación de la ayuda estatal. La financiación otorgada a través de convocatorias competitivas (en lugar de la adjudicación directa) también está cobrando importancia dentro de los fondos EIE. El ámbito de financiación del FEDER debería ampliarse a la financiación de la ayuda operativa vinculada a la compensación de los costes adicionales de las regiones contempladas en el artículo 174 del TFEU.
- **Un índice de error aceptable mayor:** el hecho de que pueda bloquearse todo un programa si el índice de error es superior al 2 % del gasto controlado no constituye un enfoque proporcionado. **Su consecuencia es un sistema de gestión que centra casi todos sus esfuerzos en los controles, en lugar de en otras tareas importantes** (como el acompañamiento de los beneficiarios o la comunicación sobre el programa, entre otras). La política de cohesión es la única política de la UE sujeta a esta disposición. Debería haber una tolerancia cero contra el fraude. Sin embargo, los índices de error pueden explicarse por otras circunstancias, como la pérdida o la falta de un documento, o los cambios en las normas o directrices.
- **Unos procesos de auditoría constructivos:** los auditores necesitan trabajar de forma constructiva y proactiva con las autoridades gestoras para hacer que los procedimientos resulten más eficaces y reducir los riesgos de errores durante la programación.
- **Irretroactividad de las normas:** la retroactividad de las normas y de las directrices genera incertidumbre y trae consigo cierta complejidad tanto para las autoridades gestoras como para los beneficiarios, además de crear problemas de interpretación, aumentando la propensión a errores. También tiene un impacto negativo en la forma en la que la Unión Europea se comunica con los ciudadanos.
- **La admisibilidad geográfica fuera de la zona del programa:** con el fin de promover sinergias entre instrumentos (p. ej., Horizonte 2020 y el FEDER), debería permitirse a las autoridades gestoras utilizar el FEDER fuera de la zona del programa, en lugar de restringírsele esa posibilidad. Esto les permitiría movilizar el FEDER para proyectos de interés común. El artículo 70.2 del RDC no hace mención alguna a la aplicación de un método de prorrateo, lo que es una consecuencia de una interpretación demasiado restrictiva del procedimiento de comitología. Las propuestas de simplificación introducidas en el ómnibus brindan esta posibilidad. Sería interesante aclarar directamente en el artículo 70.2 que esta posibilidad (limitada) puede utilizarse sin que sea obligatorio justificar o calcular las ventajas para la zona del programa. Los proyectos localizados fuera de una zona transfronteriza Interreg pueden presentar igualmente un gran valor añadido transfronterizo.

⁵ Los reglamentos no se adoptaron hasta diciembre de 2013, y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca no se adoptó hasta 2014, por lo que resultó imposible tener programas preparados el 1 de enero de 2014.

En lo que respecta a la simplificación de la política de cohesión, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- La CRPM pide a la Comisión que **mejore la armonización y la coordinación de documentos estratégicos clave** (acuerdos de asociación y documentos nacionales) en el futuro.
- **Debería introducirse un conjunto de normativas único para todos los fondos EIE**, que incluya un método para el cálculo de los costes, un sistema de supervisión en línea y un método uniforme de supervisar y auditar la ejecución y los resultados de un proyecto, aplicable a todos los programas.
- **Tendría lógica que todos los proyectos de los fondos estructurales estuvieran exentos del proceso de notificación de ayudas estatales.** Todos los proyectos seleccionados en el marco de un proceso de adjudicación competitivo (p. ej., convocatorias de concursos y no adjudicación directa) y los proyectos de INTERREG deberían en cualquier caso estar exentos del proceso de notificación de ayudas estatales. **Debería prestarse especial atención a las regiones insulares y ultraperiféricas con hándicaps permanentes** que restrinjan gravemente su desarrollo y socaven su integración en el mercado único.
- **El paquete legislativo de la política de cohesión debería adoptarse antes, de manera que no pudiera culparse a las autoridades regionales por los retrasos.** La Comisión Europea debería proponer un calendario realista para la adopción de programas operativos. Ninguna de las hipótesis relativas al MFP después de 2020 actualmente consideradas en el contexto del Brexit debería perjudicar a la política de cohesión en términos de funcionamiento.
- **El índice de error aceptable debería fijarse en el 5 % en lugar del 2 %** del gasto controlado.
- **Deberían contemplarse más conversaciones regulares previas entre los auditores y las autoridades gestoras**, para intercambiar experiencias y resolver problemas de interpretación.
- **Los próximos reglamentos relativos a la política de cohesión deberían ser claros e inequívocos**, y definir todos los elementos obligatorios, para evitar cuestiones de interpretación jurídica y la profusión de orientaciones. Las notas de orientación no deberían ser jurídicamente vinculantes. En lugar de ello, debería garantizarse una mayor divulgación de buenas prácticas.
- **La designación de autoridades debería ser más sencilla y rápida en el próximo periodo de programación**, para evitar cualquier retraso en la ejecución de los programas operativos.
- **La modificación de normativas o los cambios de interpretación jurídica** durante un periodo de programación **no deberían ser retroactivos.**
- **Debería garantizarse una reducción del número de controles de ámbito nacional**, como el blindaje de fondos y la reducción de la designación de grupos objetivos, lo que daría una mayor flexibilidad a las autoridades locales y regionales a la hora de destinar los fondos asignados allí donde más se necesite.
- Debería haber incentivos para **conseguir que el uso de las opciones simplificadas de costes fuera más sistemático**, puesto que ha demostrado ser una herramienta eficaz en los programas del FSE.
- **Deberían introducirse medidas concretas para proyectos pequeños** (p. ej., de hasta 25 000 euros), generalizando las opciones simplificadas de costes y las cantidades a tanto alzado, reforzando la cohesión electrónica, agilizando los pagos a los beneficiarios y elevando el nivel de anticipos por subvenciones para los beneficiarios, hasta entre el 15 y el 20 % de la cuantía total.
- **En lo que respecta a programas plurifondo, deberían agilizarse y simplificarse los procesos** para garantizar que las regiones y los programas puedan beneficiarse de sinergias.

3.5. Una política de cohesión después de 2020 con un Fondo Social Europeo más centrado en el lugar.

Los miembros de la CRPM reconocen que el Fondo Social Europeo tiene una dimensión territorial esencial que encuentra su reflejo en ámbitos de competencia regional (aprendizaje permanente, formación e inclusión social, entre otros muchos) en todas las regiones europeas. Por este motivo, el FSE debe seguir siendo parte de la política de cohesión en el futuro. Esto es fundamental para que el renovado interés de la UE por la Europa social pueda materializarse en el terreno.

Las Regiones miembros de la CRPM piden:

- **Que se mantengan la arquitectura y los objetivos generales del FSE después de 2020, sólidamente asentados en la política de cohesión y anclados en los contextos regionales.** El FSE ha desempeñado un papel clave en los territorios en términos de inversión en capital humano, modernización de la administración pública, financiación de reformas y creación de un entorno empresarial más favorable. Resulta especialmente importante para territorios como las regiones ultraperiféricas, cuya tasa de desempleo es de las más altas de la UE.
- **Los ámbitos de intervención del FSE son adecuados para el periodo 2014-2020, pero es necesaria una mayor flexibilidad en el ámbito regional en aras de los resultados y la eficiencia.**
- **Reforzar la cooperación transfronteriza en el marco del FSE, ya que contribuye a lograr sus objetivos.** En el contexto de los actuales retos a los que se enfrenta la UE, este aspecto de la política regional cobra aún más sentido en lo que concierne a la integración de los migrantes, el desempleo y el desajuste aparente de capacidades que existe en algunos territorios, y los nuevos retos potenciales para la movilidad transfronteriza con terceros países que puedan surgir después del Brexit.
- **Reforzar las estrategias de especialización inteligente (S3), ya que son útiles para guiar el desarrollo de programas regionales del FSE.** El 62 % de los participantes en la encuesta de la CRPM afirmó que sus estrategias de especialización inteligente se habían incorporado al desarrollo de su programa operativo del FSE. Al haber tenido que identificar las necesidades del mercado de trabajo local en sus S3, las autoridades locales y regionales han podido ver con claridad que los mercados de trabajo locales necesitan invertir en capital humano, así como en aquellos sectores con potencial de crecimiento y de creación de empleos.
- **Aprovechar el potencial de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ).** Aunque las regiones apoyan ampliamente la IEJ, el mecanismo aún puede mejorarse para lograr plenamente los resultados previstos. La encuesta de la CRPM ha detectado varios problemas fundamentales relativos a la IEJ que socavan el potencial de la iniciativa, como los difíciles requisitos de los criterios de admisión, la falta de recursos de financiación, su complejidad y las presiones debidas a la corta vida de la iniciativa.

En lo que respecta a la dimensión territorial del Fondo Social Europeo, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- **Los programas operativos del Fondo Social Europeo deberían gestionarse en el ámbito regional**, o deberían, al menos, reforzar la implicación de las partes interesadas locales y regionales, ya que son las mejor situadas para conocer las necesidades sociales y económicas en el ámbito regional.
- Debería existir una **mayor flexibilidad en los ámbitos de intervención** del FSE, para garantizar una mayor coherencia con las necesidades concretas de las regiones.
- Refuerzo de la **dimensión territorial del FSE**, dada la diversidad del contexto en los Estados miembros y los diferentes niveles de desarrollo en las regiones.
- **El interés de los ámbitos de cooperación transfronteriza del FSE debería centrarse primordialmente en la oferta y la demanda de empleo**, incluido el reconocimiento de las calificaciones extranjeras. Otros ámbitos de cooperación transfronteriza deberían ser la formación y la educación, la protección social, la ciencia y la medicina, el desarrollo de capacidades administrativas y la cultura.
- **Las estrategias de especialización inteligente deberían mantenerse y reforzarse con especial atención a la cooperación transfronteriza e intersectorial**, ya que han demostrado su utilidad a la hora de guiar el desarrollo de programas regionales del FSE en particular.
- **Reafirmar que las autoridades locales y regionales son las mejor situadas para identificar a las partes interesadas pertinentes y contribuir a reforzar la cooperación entre ellas, así como para planificar la intervención del FSE** como complemento de las iniciativas financiadas por el FEDER y por otros programas útiles para el desarrollo de estrategias de especialización inteligente.
- **El desempleo juvenil debería ser una prioridad integrada dentro del FSE**, que debería abordarse en el marco de un proyecto amplio y una estrategia a largo plazo, para garantizar el acceso de los jóvenes al mercado laboral y oportunidades de trabajo justas y de calidad.

3.6. Una política de cohesión después de 2020 coherente con el semestre europeo

La CRPM entiende que existe una relación entre la política de cohesión y el semestre europeo, y reconoce el potencial apoyo de la política de cohesión contribuyendo a llevar a cabo reformas estructurales en relación con los ámbitos prioritarios que apoya. A la CRPM le preocupa que la relación con el semestre europeo solo exista con la política de cohesión, y no con otros instrumentos y políticas de la UE que apoyan la inversión.

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que:

- **La naturaleza de la relación entre la gobernanza económica de la UE y la política de cohesión es actualmente punitiva.** La promesa de sanciones tiene una connotación negativa en la política de cohesión, especialmente en los países y regiones que más la necesitan.

- **La política de cohesión ya apoya indirectamente la gobernanza económica de la UE y la ejecución de reformas estructurales en dos sentidos:** en primer lugar, a través de condiciones previas que mejoran las condiciones para la inversión; y, en segundo lugar, a través del objetivo temático 11 (modernización de la administración pública) en los Estados miembros que hacen uso de ella.
- **El proceso del semestre europeo está orientado al ámbito del Estado miembro** (con recomendaciones específicas para cada país (REP) emitidas anualmente por el Consejo), aunque las regiones se ven directamente afectadas por las acciones que se llevan a cabo en el ámbito nacional para implementarlas. Muchas REP tratan ámbitos de competencias que pertenecen tradicionalmente al ámbito regional (la formación profesional, el aprendizaje, etc.).
- **La política de cohesión no puede verse socavada y perder su función principal de política de desarrollo territorial** por culpa de reformas cuyo resultado son programas operativos directamente vinculados a la aplicación de reformas estructurales.

En lo que respecta a la relación entre la política de cohesión y el semestre europeo, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- **La política de cohesión sigue siendo una política de desarrollo territorial cuyo fin es contribuir a lograr la cohesión económica, social y territorial, por encima de todo.** Sin embargo, si tuviera que establecerse un vínculo entre el semestre europeo y la política de cohesión para el periodo después de 2020, debería ser **un vínculo positivo y no punitivo (dado que los mecanismos de sanción no son efectivos)**. En cambio:
 1. **Debería introducirse un diálogo estructurado anual sobre la situación de la cohesión dentro de la UE**, como parte del proceso del semestre europeo, a fin de garantizar la coordinación entre los niveles de gobernanza.
 2. **Las autoridades gestoras de los fondos EIE deberían tener más flexibilidad para modificar sus programas operativos y una implicación más formal en el proceso del semestre europeo**, en las líneas del [Código de conducta de asociación](#).
- **Las condiciones previas deberían mantenerse, ya que contribuyen a crear un entorno favorable a la inversión, que garantizará una mejor aplicación de los fondos EIE.** Sin embargo, deberían simplificarse, dado que la complejidad del sistema socava su potencial.
- **La condición macroeconómica debería suprimirse del marco de la política de cohesión en el periodo después de 2020, para evitar penalizar doblemente a las regiones que respeten las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.** Las Regiones no pueden hacerse responsables del déficit nacional dado que frecuentemente están sujetas a fuertes restricciones presupuestarias en comparación con el Estado nacional. Asimismo, creemos que, tal y como establece el artículo 174 de TFUE, debería salvaguardarse la cohesión económica, social, y territorial de la UE.
- **Los documentos del semestre europeo** (Encuesta Anual sobre el Crecimiento y los programas nacionales de reforma) **deberían incluir un análisis territorial exhaustivo** que preste atención a la función de las autoridades regionales en la aplicación de las REP y a la situación de territorios concretos.

3.7. Una política de cohesión después de 2020 con un objetivo de cooperación territorial más fuerte

La cooperación territorial europea (CTE), también conocida como Interreg, es uno de los dos objetivos de la política de cohesión, y se la considera uno de los aspectos más eficaces y visibles de dicha política. No existe ningún otro instrumento político para impulsar la cooperación entre las diferentes regiones europeas. A la luz del auge de los populismos, nunca antes había sido tan importante la necesidad de cooperación en Europa. Por lo tanto, resulta esencial para el periodo después de 2020 contar con programas de cooperación territorial más fuertes y con buenos recursos.

Las Regiones miembros de la CRPM consideran que:

- **La arquitectura de la CTE debería simplificarse:** Los límites geográficos de los programas de cooperación territorial europea se solapan a menudo, mientras que los temas que pueden obtener financiación son, en gran medida, idénticos. A la inversa, se aplican normativas nacionales, por lo que cada programa tiene sus propias normas, su propio enfoque prescrito y sus propios criterios. El gran número de programas distintos puede provocar una falta de transparencia, causar confusión y aumentar los obstáculos para la participación de participantes y beneficiarios.
- **Los programas de la CTE deberían basarse en un mecanismo de asociación y gobernanza multinivel sólido:** Los programas de la política de cohesión se basan en la gestión compartida, en la gobernanza multinivel y en el principio de asociación. Estas características son aún más importantes en lo que respecta a los programas de cooperación, que implican a una gran variedad de partes interesadas de distintas regiones o países. Las posibilidades de utilizar capital semilla⁶ deberían explotarse al máximo para implicar más a las partes interesadas.
- **Los programas de CTE deberían basarse en las necesidades:** Las regiones marítimas y periféricas normalmente tienen problemas específicos en ámbitos como las pesquerías, el turismo costero, el medio ambiente litoral y la accesibilidad, que no siempre pueden manejarse en el marco de las prioridades actuales.
- **Debería impulsarse la cooperación con el Reino Unido en futuros programas de CTE:** La salida del Reino Unido de la Unión Europea tendrá un impacto directo en la CTE, especialmente en los países y regiones limítrofes. Actualmente, el Reino Unido participa en catorce programas de cooperación (cuatro programas interregionales, cinco programas transnacionales y cinco programas transfronterizos). Es fundamental mantener una relación estrecha con las regiones del Reino Unido, a través de programas de CTE.

⁶Como el [Instrumento de Capital Semilla de la estrategia de la UE para la región del Mar Báltico](#)

En lo que respecta a la cooperación territorial europea en la política de cohesión después de 2020, la CRPM plantea las siguientes propuestas a la Comisión Europea:

- **Las autoridades regionales deben seguir estando en el centro de los programas de cooperación**, estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas. Su implicación debería mejorar en el periodo después de 2020, junto con la de otras partes interesadas.
- La Comisión debería evaluar si el gran número de programas de cooperación distintos existente es necesario, y **si algunos de los programas de cooperación podrían fusionarse, o si, en caso de solaparse geográficamente, sería mejor que estuvieran conectados**. Los programas de cooperación que trabajen en los mismos temas podrían incluir una línea presupuestaria dedicada a la capitalización y el intercambio de buenas prácticas.
- **Los recursos de financiación para los programas de cooperación territorial deberían asignarse por programas**, en lugar de en el ámbito nacional.
- La concentración temática de programas de cooperación debería basarse en un **análisis riguroso de las necesidades** del territorio.
- Los programas de Interreg deberían tener **más flexibilidad en lo que respecta a las normas de concentración temática, para prestar mayor atención a la diversidad de territorios**, a temas y criterios específicos de cada ámbito dentro de los ámbitos de cooperación. Debería permitírseles desarrollar objetivos más amplios que los objetivos temáticos existentes.
- **Mejorar los niveles de complementariedad entre la CTE y los programas principales**.
- Establecer un **marco regulador europeo con normativas que regulen las convocatorias de propuestas de Interreg**. Dichas normativas de ámbito europeo podrían contemplar también los procedimientos de recurso, que actualmente se tratan en el ámbito nacional.
- **Una mayor coherencia geográfica y temática de las estrategias macrorregionales y para la cuenca marítima con los programas de CTE (y viceversa)**, especialmente con programas transnacionales para zonas cubiertas por una estrategia macrorregional o para la cuenca marítima.
- Debería prestarse especial atención a las regiones insulares y ultraperiféricas, para reforzar su cooperación y su integración regionales. Para ello, deberían **crearse programas de CTE específicos para islas que compartan la misma cuenca marítima**, a fin de mejorar la cooperación en sus zonas prioritarias comunes por cuenca marítima, y **eximiendo a las islas del límite de 150 km de frontera marítima** con respecto a otras zonas elegibles que se aplica actualmente en los programas de cooperación transfronteriza.
- A la vista de las incertidumbres que rodean a la salida del Reino Unido de la UE y a la futura participación del Reino Unido en programas de Interreg, como país fuera del ámbito comunitario, es fundamental que se prevean **programas de cooperación de transición para las fronteras del Reino Unido con la UE**. Las regiones de la CRPM desean seguir cooperando con socios del Reino Unido en el futuro.
- En lo que respecta a la participación de partes ubicadas fuera de la zona elegible de un programa de proyectos de cooperación, la admisibilidad de los proyectos debería ser más flexible, **elevando el umbral del 20 % autorizado para las operaciones de financiación localizadas fuera de la Unión**.



Contacto: Nicolas Brookes, Director CRPM
Email: nicolas.brookes@crpm.org

La Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas (CRPM) reúne 160 Regiones de 25 Estados miembros de la Unión Europea y de fuera de ella.

La CRPM representa a más de 200 millones de ciudadanos y trabaja en pro de un desarrollo más equilibrado del territorio europeo

La CRPM es para las Regiones a la vez un laboratorio de ideas y un *lobby*. Su principal objetivo se centra en la cohesión social, económica y territorial, en las políticas marítimas y en la accesibilidad.

www.cpmr.org

CONTACTO:

6, rue Saint-Martin, 35700 Rennes
Tel: + 33 (0)2 99 35 40 50

Rond-Point Schuman 14, 1040 Brussels
Tel: +32 (0)2 612 17 00

Email: Secretariat@crpm.org; Website: www.cpmr.org

Ref.: CRPMPPP170005