



Respuestas del Gobierno Vasco al cuestionario del Quinto informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión

- ¿Cómo podrían aproximarse más la estrategia Europa 2020 y la política de cohesión a nivel subnacional, nacional y de la UE?

El informe de la Comisión relativo a la revisión del presupuesto comunitario, publicado el 19 de octubre, otorga un papel fundamental a la política de cohesión comunitaria, tanto en lo relativo a la solidaridad y convergencia de las regiones europeas, como a la aplicación de las prioridades de la estrategia Europa 2020 en todas las regiones de la UE.

En este sentido, el programa operativo FEDER del País Vasco 2007-2013 ha destinado más del 90% de sus recursos a acciones relacionadas con los objetivos de Lisboa (earmarking), superando el umbral exigido por la Comisión. Por tanto, no hay inconveniente en centrar las inversiones del FEDER en las prioridades de la estrategia Europa 2020, siempre y cuando las autoridades regionales y locales estén asociadas a la elaboración de dichas prioridades a nivel nacional y regional. Esta demanda viene siendo reiterada desde la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma en el marco de la Estrategia de Lisboa, a la que las autoridades regionales y locales no fueron suficientemente asociadas. En este sentido, el Comité de las Regiones señaló la falta de apropiación de la Estrategia por parte de los niveles sub-estatales. No nos gustaría que se volviese a cometer este error ahora en lo que se refiere a la aplicación de la estrategia Europa 2020.

La cuestión será trasladar de forma adecuada y efectiva las prioridades de crecimiento, los objetivos principales y las iniciativas emblemáticas de la EE 2020 al modelo de programación estratégica para la futura política de cohesión “dibujada” en el Vº informe de conclusiones sobre la política de cohesión.

Específicamente en los Contratos de Asociación para el Desarrollo y la Inversión a establecer entre la Comisión y cada Estado miembro, se deben fijar los objetivos y actuaciones concretas a desarrollar, a nivel estatal y en sus regiones. Esto implica lógicamente que éstas deben tomar parte en la configuración del citado Contrato.

De esta forma, a partir de 2014 los documentos concretos de aplicación de la política de cohesión, los programas operativos para las regiones, deberían establecer claramente en sus objetivos y actuaciones su vinculación con alguna o algunas de las iniciativas emblemáticas de la EE 2020.

En este mismo sentido, creemos que el contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión que propugna la Comisión debería tratar tanto sobre los contenidos como sobre el método. Esto es, debería abarcar tanto los temas prioritarios a financiar, como el método a utilizar para tomar las decisiones relativas a dichos contenidos. Consideramos que este contrato puede ser una oportunidad para aplicar

efectivamente la gobernanza multi-nivel, de forma que la Comisión realice una exigencia de asociación efectiva de las regiones al proceso decisorio, en el respeto de los regímenes constitucionales de cada Estado miembro.

Por otro lado, gracias a los acuerdos firmados en 2004 entre la Administración central y las autonómicas, los representantes de las Comunidades Autónomas (CCAA) obtuvieron acceso a los grupos de trabajo de cuatro formaciones del Consejo. Sin embargo, las CCAA no tienen acceso al grupo de acciones estructurales en el que se tratan los asuntos relativos a la política de cohesión de la UE¹. Precisamente, en este caso tiene todo el sentido que las CCAA puedan participar, debido al carácter regional de la política, que tiene como principal objetivo el desarrollo regional. Si bien este asunto no compete a la Comisión Europea y depende de las negociaciones internas en España, nos gustaría aprovechar la ocasión para poner de manifiesto esta disfunción, que quizá sería más fácil de corregir en caso de que existiese una formación del Consejo dirigida específicamente a la política de cohesión, tal y como propugnaba el informe Barca, máxime teniendo en cuenta que se trata de la política de la UE más importante en términos presupuestarios.

- ¿Debería ampliarse el ámbito de aplicación del contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión más allá de la política de cohesión? En ese caso, ¿de qué manera?

En el Vº informe sobre la política de cohesión se indica que el Contrato para el Desarrollo y la Inversión, debería describir las actuaciones y la coordinación entre los distintos fondos comunitarios, lo que parece positivo.

Tiene sentido ampliar este contrato a los fondos comunitarios destinados a la política agrícola común, al desarrollo rural y a la pesca, de cara a conseguir una mayor coordinación y coherencia de los instrumentos financieros más importantes de la UE y que se ejecutan a través de una gestión compartida. Además, se trata de ámbitos (la agricultura, el desarrollo rural y la pesca) que tienen un impacto directo y considerable en la cohesión económica, social y territorial.

Sin embargo no parece adecuado introducir en estos “Contratos”, condiciones referentes al cumplimiento por los EEMM de sus compromisos en materia de gobernanza económica.

Las obligaciones de los EEMM en materia de gobernanza económica y los medios de la UE para garantizar su cumplimiento se deben concretar en el contexto adecuado; probablemente en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en los Programas Nacionales de Reformas.

- ¿Cómo podría lograrse una mayor concentración temática en las prioridades de Europa 2020?

En el Vº informe sobre la política de cohesión se plantea la necesidad de mejorar su eficacia mediante una mayor concentración temática de las actuaciones a cofinanciar por la UE.

¹ Hay que destacar que las CCAA sí participan en el Comité de Coordinación de Fondos (COCOF)

Para lograr este objetivo es necesario que exista previamente claridad y concreción desde la Comisión en cuanto a la definición de las actuaciones que puedan ser objeto de apoyo comunitario desde los fondos estructurales.

Conforme a la EE 2020, la Comisión debería establecer listados muy concretos y cerrados de actuaciones posibles, para cada tipo de regiones o “áreas geográficas” objeto de programas operativos, directamente relacionados con las prioridades e iniciativas emblemáticas de la EE 2020.

- ¿Cómo podrían las condiciones, los incentivos y la gestión basada en la obtención de resultados hacer que la política de cohesión fuera más eficaz?

La introducción del análisis de resultados como condición o incentivo en la aplicación de la política de cohesión implica que se debería instaurar un sistema de indicadores evaluables con base estadística equiparable para el conjunto de la UE. Es deseable que, en este caso, el número de indicadores sea limitado.

La forma de “premiar” a las regiones que cumplan mejor los objetivos propuestos en los programas operativos podría ser un mecanismo de utilización de una reserva de eficacia a nivel de la UE, que permitiera aumentar el montante total (y la cofinanciación correspondiente), de algunas inversiones subvencionables consideradas prioritarias, correspondientes a programas operativos de aquellas regiones que acrediten el cumplimiento de resultados previstos.. La aplicación debería ser directa sin establecer procedimientos añadidos como; revisar el programa operativo ó presentar nuevas operaciones para que sean aprobadas.

Por lo que respecta al modo de lograr la orientación de la política de cohesión a resultados, se podría estudiar la utilización de auditorias de cumplimiento de indicadores.

Las conclusiones del V Informe de cohesión hablan del establecimiento de condiciones e incentivos con el propósito de mejorar el rendimiento de los Fondos y abogan por estrechar los lazos de esta política con el marco político económico dado que su eficacia depende en gran medida de ésta última.

El Gobierno Vasco acoge favorablemente la propuesta de condicionar las ayudas al cumplimiento de la legislación comunitaria, la financiación de proyectos estratégicos de la UE o al hecho de contar con la capacidad administrativa, institucional y de evaluación adecuadas, como requisito previo para un uso eficiente de los Fondos.

Sin embargo, muestra su escepticismo respecto a la posibilidad de ampliar, más allá del Fondo de Cohesión, la condicionalidad relativa al cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Si bien entendemos la necesidad de garantizar el cumplimiento del PEC, no dejamos de ver dificultades en las posibilidades de conseguir que una potencial suspensión de los créditos asignados no afecte a los beneficiarios finales. Solicitamos, por tanto, la eliminación de este tipo de condicionalidad.

Por otro lado, las conclusiones del V Informe dicen que a la Comisión le gustaría que, en el futuro, los Estados y regiones hicieran un uso más extensivo de los nuevos instrumentos financieros o *revolving funds*. Acogemos favorablemente la medida propuesta de proporcionar una mayor claridad en lo relativo a las normas que rigen la financiación de las subvenciones y las que rigen los fondos reembolsables.

- ¿Cómo podría lograrse que la política de cohesión se orientara más a la obtención de resultados? ¿Qué prioridades deberían ser obligatorias?

Para lograr una mayor eficacia de la política de cohesión, como ya se ha indicado, sería necesaria una mayor implicación de la UE en cuanto a la concreción y concentración de las actuaciones que pueden ser objeto de apoyo comunitario, estableciendo políticas de actuación determinadas por “tipos” de regiones.

Esto puede resultar especialmente necesario en relación con la incorporación en la futura política de cohesión de alguna de las nuevas áreas temáticas en que quiere actuar la UE, como por ejemplo la lucha contra el cambio climático (desarrollo y utilización de tecnologías de baja utilización de carbono, disminución en la utilización de materias y recursos productivos, etc.) o la mejora de la autonomía energética (desarrollo de energías renovables, mejora de la eficiencia energética, etc.).

Simultanear la introducción de estas nuevas áreas temáticas y el tratar de concentrar en unas pocas actuaciones la política de cohesión, va a resultar complicado.

Lo razonable y eficiente sería concretar muy pocas prioridades a apoyar por los fondos estructurales para cada “tipo” de región.

En opinión del Gobierno Vasco, parece evidente que una actuación prioritaria para las actuales regiones del objetivo de competitividad y empleo debe ser el apoyo a las medidas o programas de incentivación de las acciones de innovación realizadas por las PYME.

- ¿Cómo puede la política de cohesión tener más en cuenta el importante papel de las zonas urbanas y de los territorios con características geográficas particulares en los procesos de desarrollo, así como el surgimiento de estrategias macrorregionales?

De nuevo ésta es una difícil cuestión que se plantea, ya que, por una parte la Comisión pretende mediante la política de cohesión abordar situaciones subestatales muy diferentes (regiones, áreas urbanas, zonas geográficas con handicaps naturales especiales, macrorregiones, etc.), y con grandes diferencias en sus problemas y necesidades, y por otra parte parece evidente que una concentración mayor de las actuaciones a apoyar por la UE aportaría mayor racionalidad, eficacia y visibilidad a la política de cohesión de la UE.

En cualquier caso no sería buena opción establecer macroprogramas operativos que, aunque se centren en pocos objetivos y temas de prioritarios de actuación, tengan muchas actuaciones por categoría de gasto y/o variadas medidas referentes a los distintos fondos estructurales.

Por otro lado, se hace necesaria una clarificación de la relación entre los programas de cooperación territorial transnacionales y las macrorregiones. El Gobierno Vasco valora muy positivamente los programas de cooperación territorial europea y, en particular, los programas de cooperación transfronteriza. Por ello, poya su continuación reforzada en el próximo periodo de programación.

En lo relativo a las macrorregiones, el Gobierno Vasco considera que se trata de un instrumento que constituye una oportunidad para profundizar en la cooperación regional, al tiempo que puede conseguirse una visión más integral y de conjunto de

todos los asuntos prioritarios que afectan a una determinada zona geográfica y precisan de soluciones conjuntas y coordinadas por parte de las administraciones e interlocutores implicados.

En este sentido, el Gobierno se congratula del mandato que el Consejo de Asuntos Generales de 14 de junio realizó a la Comisión Europea para que presente, antes de junio de 2011, una propuesta para una estrategia integrada de la UE para la región Atlántica². Si bien dicha estrategia está siendo enfocada sobre todo desde su vertiente marítima, consideramos que, sin restar importancia a un sector económico fundamental como es el mar, la estrategia debería tener una visión integrada y global, tomando en consideración todos aquellos aspectos fundamentales para el desarrollo de la región atlántica, tanto marítimos como terrestres. Esta es la única manera de avanzar en la cohesión territorial de una región marcada por la perifericidad en el seno de la UE.

En lo que se refiere a las características geográficas particulares y las zonas urbanas, el Gobierno Vasco apoya la idea de ofrecer una atención particular a las zonas urbanas, cuyo PIB no siempre refleja las necesidades reales de sus habitantes. En este sentido, apoyamos el hecho de que los recursos y ciudades a las que serán destinados estén claramente identificados en los documentos de programación. Teniendo en cuenta que los problemas y desafíos a los que se enfrentan las ciudades no se ven a menudo reflejados por el indicador del PIB, proponemos que la Comisión establezca una serie de indicadores objetivos que afectan principalmente a las ciudades (por ejemplo, bolsas de exclusión social, tráfico y contaminación, servicios públicos, alta densidad de población) y que un porcentaje más o menos importante (en base a dichos indicadores) de los programas operativos se destine a paliar los problemas graves y crecientes que afrontan las ciudades grandes y medianas de Europa.

- ¿Cómo se puede mejorar el principio de colaboración y participación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil?

Este problema es distinto en los diferentes EEMM de la UE, en función de su estructura político-administrativa, y las competencias y capacidad de actuación que tengan sus regiones.

En el caso de la CAPV, por su peculiar estructura político-administrativa, hay que tener presente que ya en los programas operativos actuales participan; la administración general del estado, el gobierno regional y varias autoridades locales. Esta participación de los ámbitos local y regional se produce además desde su inicio, es decir, desde la fase de configuración del mismo.

En cuanto a la participación e implicación de la sociedad civil en los programas operativos, este tema siempre es difícil de llevar a cabo.

No obstante la situación actual es claramente mejor, (así lo indican los informes de conocimiento social de la actuación de los fondos estructurales comunitarios) y la sociedad vasca es consciente de que la UE ha participado y participa en actuaciones de fomento de desarrollo socio-económico de la CAPV, especialmente en áreas como las infraestructuras ó la formación permanente de adultos.

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/genaff/115306.pdf

- ¿Cómo puede simplificarse el proceso de auditoría y cómo pueden integrarse mejor las auditorías de los Estados miembros y la Comisión, manteniendo un elevado nivel de fiabilidad en el gasto cofinanciado?

Con el procedimiento actual de verificaciones previas el sistema de control debe mejorar notablemente y así parecen indicarlo los primeros informes que se van elaborando.

La autoridad de auditoría debería centralizar y hacer un seguimiento de todas las auditorías ex/post que se realicen sobre cada PO y programar su ejecución con el fin de evitar un exceso de actuaciones y garantizar un sistema de control previsible, fiable y racional para todos.

Las auditorías de la Comisión deberían ser de supervisión y control de las actuaciones de las autoridades de auditoría de los EEMM.

- ¿De qué manera la aplicación del principio de proporcionalidad podría aliviar la carga administrativa de la gestión y el control? ¿Deberían introducirse medidas de simplificación específicas para los programas de cooperación territorial?

Ayudaría mucho una mayor implicación de la Comisión en proporcionar criterios claros y concretos de actuación, (por ejemplo, porcentajes concretos que se consideren aceptables de gasto controlado). Además estos criterios de actuación deberían ser diferenciados por tipos de actuaciones, ya que es muy diferente un programa de apoyo a la innovación en las pymes, (con miles de actuaciones de pequeño gasto subvencionable a lo largo del periodo de programación), que una gran obra de infraestructuras.

- ¿Cómo puede alcanzarse un equilibrio adecuado entre las normas comunes para todos los Fondos y el reconocimiento de las particularidades de cada uno de ellos al establecer las normas de subvencionabilidad?

El Vº informe sobre las política de cohesión indica la necesidad de reducir y concretar las actuaciones subvencionables.

Una reducción del número y una mayor concreción en las actuaciones aceptables en la programación de los programas operativos, reduciría los problemas que se puedan dar en la elegibilidad entre fondos.

- ¿Cómo puede garantizarse la disciplina financiera y, al mismo tiempo, disponer de suficiente flexibilidad para configurar y aplicar programas y proyectos complejos?

Previsiblemente con los procedimientos establecidos para la gestión y el control de los actuales programas operativos, mejorará la disciplina financiera

Ello debería permitir a los EEMM establecer sistemas de gestión más sencillos. En el caso de España el sistema de gestión es sumamente complejo, lo que está suponiendo unas cargas administrativas, tanto de gestión como de control, muy grandes.

Es deseable que las exigencias de la Comisión sobre las autoridades de gestión y control, y también sobre las de auditoría, sean menos estrictas y permitan una operativa más sencilla de la gestión de los futuros PO.

- ¿Cómo se puede garantizar que la estructura de la política de cohesión tenga en cuenta la especificidad de cada Fondo y, en particular, la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del Fondo Social Europeo, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020?

El Fondo Social Europeo (FSE) tiene una gran oportunidad de ser más estratégico en el contexto de crisis y desempleo actual en los países de la UE. Ello redundaría en una mayor visibilidad de la aportación del FSE a la empleabilidad y bienestar de los ciudadanos de la UE.

El FSE debería ser reforzado en el actual contexto de crisis económica y, de esta manera, “socializar” más la política de cohesión comunitaria. Son los ciudadanos quienes deben ser los destinatarios últimos de la política, y la financiación de la formación en el fomento del espíritu emprendedor o de la capacitación para nuevos empleos se hace ahora más acuciante y necesaria que nunca. Los Estados miembros y, en particular, España, han inyectado fondos en determinados sectores productivos, como puede ser el automovilístico. También han aumentado la inversión en obra pública de cara a hacer frente al desempleo. Al margen de estas medidas a corto plazo para amortiguar el golpe de la crisis, el FSE debería invertirse de manera más estratégica y con una visión más a medio y largo plazo, con el objetivo de capacitar a las personas para que puedan tener nuevas oportunidades en los sectores del futuro del mercado laboral.

El Gobierno Vasco ha abogado en reiteradas ocasiones por una mayor regionalización del FSE, y aprovecha esta consulta para reafirmarse en esta posición. Las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en el ámbito de las políticas activas de empleo. En el caso del País Vasco, se trata de una política recién transferida. En este contexto, se insta a una mayor implicación de las administraciones autonómicas en el diseño de los Programas Operativos del FSE.

- ¿Cómo podría designarse una nueva categoría intermedia de regiones para acompañar a las que no han recuperado completamente su retraso?

La Comisión podría seguir utilizando un sistema similar al actual de “Ayuda transitoria”, de forma temporal, para las regiones que pierdan la calificación de regiones objetivo “Convergencia” o pierdan la posibilidad de recibir ayudas del Fondo de Cohesión.