

LA POLÍTICA DE COHESIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA 2014-2020: OPORTUNIDADES PARA LOS GOBIERNOS LOCALES EN UN CONTEXTO DE DIFICULTAD

XAVIER TIANA CASABLANCAS

Experto en políticas y fondos de la UE de interés local y regional

RECIEVED: APRIL 5 2013

RESUMEN

Tras el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de 8 de febrero de 2013 sobre el Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea 2014-2020 estamos inmersos en pleno proceso de negociación de los nuevos reglamentos de los fondos estructurales. Los estados miembros y las Autoridades de Gestión han empezado a preparar los acuerdos de partenariado y los nuevos programas operativos. Es el momento para que las ciudades y los gobiernos locales definan sus futuras estrategias de actuación para optar a estos fondos. Este artículo plantea los grandes rasgos de la nueva política de cohesión, las prioridades temáticas de financiación, los diferentes instrumentos de programación y las principales novedades en la gestión. A modo de conclusión se ofrecen algunas recomendaciones para los responsables políticos y técnicos para posicionarse en este momento de transición entre un período de programación y otro.

PALABRAS CLAVE: Cohesión; Fondos Estructurales; gobiernos locales; programación; Marco Estratégico Común;

ABSTRACT

The Multiannual Financial Framework 2014-2020 agreement approved by the European Council on 8 February 2013 has implied the closing of the process of negotiating the new structural funds regulations. Member states and Managing Authorities have begun preparing the Partnership Agreements and the new Operational Programmes. Now is the time for cities and local governments to define their future intervention strategies to be eligible to these funds. This paper lays out the new cohesion policy main features, financial priorities, different planning tools and the main management changes. It also offers some recommendations to politicians and technicians to position themselves in this transition period between one programming period and the next one.

KEY WORDS: Cohesion, structural funds, local government, planning, EU strategy framework.

RESUM

Després de l'acord aconseguit pel Consell Europeu de 8 de febrer de 2013 sobre el Marc Financer Plurianual 2014-2020, ens trobem en ple procés de negociació dels nous reglaments dels fons estructurals. Els estats membres i les autoritats de gestió han començat a preparar els acords de partenariat i els nous programes operatius. És un bon moment perquè les ciutats i els governs locals defineixin les seves estratègies d'actuació futures per tal d'optar a aquests

fons. Aquest article planteja les grans característiques de la nova política de cohesió, les seves prioritats temàtiques de finançament, els diferents instruments de programació i les principals novetats en la gestió. Com a conclusió s'apunten algunes recomanacions pels responsables polítics i tècnics per posicionar-se en aquest moment d'impàs entre un període de programació i un altre.

PARAULES: Cohesió; Fons Estructurals; governs locals; programació; Marc Estratègic Comú

1. El acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual

En un contexto de crisis económica como el actual, donde los diferentes gobiernos siguen adoptando medidas de austeridad y de contención del gasto, la política de cohesión de la Unión Europea para los próximos años es más necesaria que nunca para crecer económicamente, atraer inversiones, hacer más competitivos nuestros territorios, generar empleo y ofrecer una mayor calidad de vida para los ciudadanos, especialmente los que pasan mayores dificultades.

El 8 de febrero el Consejo Europeo celebrado en Bruselas adoptó un acuerdo sobre el Marco Financiero Plurianual 2014-2020 con un total de 960.000M€ de gasto, unos 70.000M€ menos de los que había planteado la Comisión Europea en su propuesta inicial. El futuro presupuesto, que por primera vez es inferior al del periodo precedente, corresponde a un 1% del PIB europeo. Para ser aprobado definitivamente, precisará el acuerdo del Parlamento Europeo que ya ha manifestado su rechazo a darle luz verde a no ser que se introduzcan cambios.

La Política Agrícola Común (PAC) y el desarrollo rural con 420.035M€ y la política de cohesión con 367.005M€, seguirán siendo las rúbricas con mayor dotación financiera y beneficiarán a todo el territorio de la Unión Europea. Les siguen la rúbrica de competitividad con 125.000M€ que incluye instrumentos como la iniciativa *Conectar Europa* que financiará infraestructuras de telecomunicaciones, transporte y eléctricas, el programa Horizon 2020 o el programa Erasmus Mundus; la acción exterior de la UE con 60.000M€; los programas temáticos en ámbitos como la cultura y el sector audiovisual, la salud pública, el consumo, la inmigración o los intercambios ciudadanos con una asignación de 15.000M€.

El acuerdo del Consejo Europeo de 8 de febrero establece las grandes cifras, las fórmulas que permitirán a los estados calcular el montante a recibir de la PAC y de la política de cohesión y también diferentes asignaciones directas fruto de las negociaciones entre los estados miembros. España, por ejemplo, continuará siendo receptor neto, en un contexto de drástica reducción respecto a los periodos precedentes. Si bien no se dispone de cifras oficiales totales, se manejan datos que nos sitúan en un contexto de reducción de entre el 20% y 30% de los fondos, aunque esta reducción puede no ser lineal entre las diferentes Comunidades Autónomas.

2. La Política de cohesión de la UE de nueva generación

La nueva política de cohesión, que tiene en los fondos estructurales y fondo de cohesión a sus principales instrumentos, se caracteriza por una focalización de las prioridades en la Estrategia Europa 2020. También dispone un sistema de programación más integrado, nuevos instrumentos de gestión simplificados y adaptados a intervenciones locales y supralocales, un refuerzo del partenariado y la gobernanza en todas las fases de gestión, un enfoque hacia los resultados con sistemas de recompensa a la eficacia y una aparente simplificación.

En octubre de 2011, la Comisión Europea adoptó su propuesta legislativa para la nueva política de cohesión. Sobre esta propuesta se han pronunciado en 2012, a partir de diferentes informes, el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social así como numerosos gobiernos, actores económicos y sociales, redes y lobbies de origen diverso.

La arquitectura legislativa de esta política consiste en un reglamento general para todos los fondos de la política de cohesión más el Fondo Marítimo y de la Pesca (FEMP) y el fondo para el desarrollo rural (FEADER), tres reglamentos específicos para el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo (FSE) y Fondo de Cohesión, un reglamento para la Cooperación Territorial Europea y uno para las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. En 2012 y 2013 se han producido algunas modificaciones a las propuestas de reglamento general y de reglamento del FSE.

El Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión hace meses que están negociando los diferentes capítulos de estos reglamentos y si bien es cierto que no han avanzado a un ritmo óptimo, podrían llegar a un acuerdo en los próximos meses para que los nuevos reglamentos entren en vigor a finales de este año, siempre y cuando se haya alcanzado un acuerdo sobre el marco financiero.

3. Prioridades territoriales y de intervención de cada uno de los Fondos

Según la propuesta de reglamentos, las regiones europeas pasarán a estar agrupadas de la siguiente forma: Regiones menos desarrolladas, que son aquellas cuyo PIB per cápita está por debajo del 75% de la media de la UE; una nueva categoría de Regiones en transición, que son aquellas cuyo PIB per cápita se sitúa entre el 75% y 90% de la media de la UE; y Regiones más desarrolladas que son el resto de regiones de la UE con un PIB per cápita por encima del 90% de la media de la UE.

Las regiones menos desarrolladas se beneficiarán de dos terceras partes de los fondos de la política de cohesión. Cabe destacar que se ha creado un mecanismo de seguridad que beneficiará a las regiones que en el periodo 2007-2013 pertenecen a la categoría de menos desarrolladas y que ahora dejan de serlo, también se ha previsto que las regiones en transición y las más desarrolladas reciban una dotación de los Fondos Estructurales al menos igual a los dos tercios de su dotación en 2007-2013.

Los reglamentos también prevén medidas de ayuda adicional para las regiones ultraperiféricas, zonas insulares, zonas remotas y las menos pobladas.

El FEDER y el FSE beneficiarán a todas las regiones europeas, mientras que el Fondo de Cohesión solo beneficiará a los estados miembros que tengan un Producto Nacional Bruto inferior al 90% de la media de la Unión Europea.

Se ha propuesto una lista de once objetivos temáticos comunes para cada uno de los fondos, estrechamente ligados con la Estrategia 2020, que son los que marcarán las prioridades de cada uno de los programas de intervención a nivel estatal, regional,

local o transnacional para la cooperación. Estos objetivos son: 1) potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; 2) mejorar el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y el acceso a las mismas; 3) mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, del sector agrícola (en el caso del FEADER) y del sector de la pesca y la acuicultura (en el caso del FEMP); 4) favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores; 5) promover la adaptación al cambio climático y la prevención y gestión de riesgos; 6) proteger el medio ambiente y promover la eficiencia de los recursos; 7) promover el transporte sostenible y eliminar los estrangulamientos en las infraestructuras de red fundamentales; 8) promover el empleo y favorecer la movilidad laboral; 9) promover la inclusión social y luchar contra la pobreza; 10) invertir en la educación, el desarrollo de las capacidades y el aprendizaje permanente; 11) mejorar la capacidad institucional y la eficiencia de la administración pública.

El FEDER es el fondo que plantea una de las mayores novedades al pedir una concentración del 80% de sus intervenciones en las regiones desarrolladas y regiones en transición y del 50% en las regiones menos desarrolladas para proyectos en los ámbitos de las prioridades 1, 3 y 4; y de éstos, al menos un 20%, deberán dedicarse a proyectos en el ámbito de la prioridad 4. Sus actuaciones se centraran en financiar inversiones productivas, inversiones en infraestructuras de servicios básicos al ciudadano, infraestructuras educativas y socio sanitarias y para la mejora del potencial endógeno de las regiones. Proyectos en ámbitos como el patrimonio cultural y natural o el turismo seguirán siendo elegibles y tendrán que estar estrechamente relacionados con los objetivos temáticos.

Cabe destacar otra de las novedades del FEDER y es que en cada país un 5% de los recursos que vayan a recibir tendrá que dedicarse a iniciativas urbanas. Según la propuesta de la Comisión esta prioridad consistirá en crear una plataforma de ciudades a nivel europeo que serán seleccionadas en cada uno de los países. Uno de los aspectos que ha generado mayor debate es la necesidad de optar por una definición amplia del concepto urbano que permita incluir áreas metropolitanas, ciudades medias y redes de ciudades. La Comisión también se ha reservado una partida de unos 400M€ para financiar acciones innovadoras.

El desempleo que asola a algunos países de la Unión Europea, especialmente el que afecta a los más jóvenes, se refleja en la propuesta de reglamento del Fondo Social Europeo. Por un lado la Comisión ha previsto una asignación mínima del 25% al FSE del total de Fondos Estructurales que recibe un país para sus regiones menos desarrolladas, del 40% en las regiones de transición y del 52% en las regiones más desarrolladas. Cabe destacar que estos porcentajes aun se están negociando. Por otra parte la propuesta de reglamento se ha modificado en marzo de 2013 para integrar las medidas relativas a la Iniciativa de Empleo Juvenil, que tiene como objetivo garantizar medidas de formación y integración laboral a los jóvenes de 15 a 24 años, adoptada por el Consejo Europeo del pasado 8 de febrero.

Tomando como punto de partida los once objetivos temáticos de los fondos, la tipología de actuaciones que financiará el FSE tiene cierta continuidad respecto a

2007-2013; a saber: fomento del empleo y de la movilidad laboral; inversión en educación, competencias profesionales y aprendizaje permanente; fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza; mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública. A estas medidas deberán dedicarse un 80% de los fondos en las regiones más desarrolladas, 70% en las regiones en transición y 60% en las regiones menos desarrolladas. Como novedades destaca la propuesta de destinar como mínimo el 20% de los fondos a promover la integración social y la lucha contra la pobreza, un refuerzo de las medidas de innovación social y las actividades de cooperación transnacional y la ya citada iniciativa de empleo juvenil.

El Fondo de Cohesión por su parte seguirá financiando proyectos en el ámbito del medio ambiente (cambio climático y prevención de riesgos, agua y residuos, medio ambiente urbano e inversiones en energía) y del transporte (infraestructuras pertenecientes a las redes europeas del transporte en coordinación con la iniciativa *Conectar Europa*, sistemas de transporte y transporte urbano sostenible).

A la Cooperación Territorial Europea (CTE) se le va a dedicar un 2'4% del total de recursos de los Fondos Estructurales si bien la propuesta de la Comisión era del 3'48% y el Parlamento Europeo solicitaba en sus informes el 7% a esta iniciativa. Estos fondos provienen del FEDER y aunque se programan a nivel transnacional disponen de una asignación por país. La propuesta de asignación global que hace la Comisión es de un 74'1% para la cooperación transfronteriza, un 20'4% para los programas de cooperación transnacional en territorios concretos como por ejemplo el Mediterráneo, el Báltico o el Atlántico y un 5'5% para la cooperación interregional con un alcance a nivel de toda la UE. La Comisión Europea publicará a lo largo de 2013 la lista definitiva de programas prioritarios si bien se prevé cierta continuidad. Estos programas podrán seguir combinándose con los fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y del Instrumento de Pre-Adhesión en el caso de contar con países vecinos y países candidatos a la adhesión.

El reglamento de la Cooperación Territorial Europea propone que los programas de cooperación transfronteriza y transnacional escojan hasta cuatro de las once prioridades temáticas y en el caso de la cooperación interregional se puede optar por todas ellas. Diferentes actores implicados en los programas de cooperación transfronteriza y transnacional piden una mayor flexibilidad que permita incorporar más prioridades. La CTE podrá dar apoyo a las estrategias macroregionales vigentes (Báltico y Danubio) y futuras pero sin fondos adicionales. A nivel de gestión se simplifica el proceso de preparación, funcionamiento y control de los programas, se refuerza el papel del beneficiario principal de los proyectos, se establecen medidas que permiten calcular los gastos de personal a un tanto alzado del 15% de los costes directos distintos a los de personal, etc.

El reglamento correspondiente a las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) incorpora mejoras y algunas simplificaciones sobre la base de las AECTs constituidas hasta el momento.

Los niveles de cofinanciación serán del 75% a 85% en las regiones menos desarrolladas, 60% en las regiones de transición y 50% en las regiones más desarrolladas. La Cooperación Territorial podrá optar a una cofinanciación del 75%.

4. Aspectos de la programación y gestión prioritarios para los gobiernos locales

Una de las novedades respecto al periodo anterior es que se propone establecer un vínculo más estrecho entre la política de cohesión y la gobernanza económica de la Unión. Esto puede tener sus efectos en el sentido de que si un país no cumple con las medidas macroeconómicas previstas en los Tratados o dictadas por el Consejo, la Comisión podría llegar a tomar medidas como la suspensión de pagos de los fondos estructurales, lo cual tendría unos efectos muy negativos para los beneficiarios finales.

En cuanto a la programación, la Comisión introduce como principales novedades el Marco Estratégico Común (MEC) y los Contratos de Asociación (CA). El MEC es el documento que incorpora los elementos que permitirán una dirección estratégica de la programación, la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión de los fondos, la coordinación con otras políticas y programas y una muestra indicativa de acciones indicativas con valor añadido europeo. El MEC ha sido objeto de modificación en la propuesta de reglamento general ya que tanto el Consejo como el Parlamento Europea mostraron su voluntad de incorporar sus contenidos como anexo del reglamento y no articular su adopción mediante acto delegado de la Comisión Europea.

Los Contratos de Asociación establecerán los medios con los que está previsto conseguir los objetivos deseados, los territorios en los que se vaya a intervenir, el planteamiento que permita integrar a los colectivos más vulnerables y las medidas que garanticen una ejecución eficaz. Los preparará cada estado miembro para todo el periodo, dialogando con la Comisión, y en partenariat con los diferentes niveles de gobierno y actores económicos, sociales y de la sociedad civil y tomando como base el MEC. Los Estados deberán transmitir su CA a la Comisión tres meses tras la aprobación del MEC y esta deberá hacer sus observaciones antes de la aprobación. A partir del Contrato de Asociación en cada estado miembro se elaboraran los diferentes programas operativos.

La Comisión propone otras novedades que son de gran interés para la gestión de fondos por parte de entidades locales y regionales. Por ejemplo el Desarrollo Local Participativo que es un tipo de gestión público-privada a partes iguales, que trabaja según la metodología Leader de la política de desarrollo rural, y que puede aplicarse en un territorio concreto subregional (barrio, comarca, pueblo, ciudad...) con objetivos y una forma de gestión compartida.

Otro ejemplo es la Inversión Territorial Integrada (ITI) que es una forma de gestión, que puede incorporar el Programa Operativo (PO), donde uno o diferentes entes intermedios como gobiernos locales podrían gestionar un conjunto de acciones de un solo fondo o más de un fondo dentro de un mismo PO o de diferentes POs. Éste es un tipo de gestión que se propone para las ciudades que se escojan en cada estado para la

plataforma urbana, si bien se podría dar el caso que participasen ciudades que están gestionando un proyecto sin ser una ITI.

La gobernanza es uno de los aspectos que los nuevos reglamentos pretenden reforzar no solo en su definición e incorporación en los Contratos de Asociación sino dejando muy claro que, respetando el marco jurídico de cada estado miembro, deben establecerse mecanismos de gobernanza multinivel en la programación, la selección, la gestión y la evaluación de las actuaciones. Para complementar el reglamento en cuanto a la asociación, la Comisión ha elaborado una propuesta de Código Europeo de Conducta que tiene por objetivo ofrecer herramientas y recomendaciones que permitan organizar y gestionar los partenariados. El Código debería aprobarse con posterioridad a la aprobación de los reglamentos.

A parte de las subvenciones también existe la posibilidad que los programas utilicen mecanismos de ingeniería financiera mediante un sistema basado en el retorno que pueda reinvertir los recursos prestados en nueva inversión. A diferencia del periodo 2007-2013, donde este tipo de actuaciones se han utilizado de forma modesta, mediante la simplificación y unificación de criterios se quiere incrementar su aplicabilidad a partir de instrumentos creados a nivel de la UE, a nivel nacional, regional y transnacional.

Los reglamentos incorporan medidas que simplifican la gestión de los programas, unifican las normas de subvencionalidad y también la justificación financiera y el control del gasto y las auditorias de las actuaciones.

La Comisión ha previsto una reserva de rendimiento del 5% del total de los fondos de cada estado miembro a la consecución de los hitos marcados en los Contratos de Asociación. Mediante un examen que se realizará a mitad de periodo, la Comisión decidirá si puede desbloquear los fondos reservados a este fin. Esta medida no se aplicará a los programas de Cooperación Territorial Europea. En este punto, el Consejo esta solicitando que la reserva sea del 7%.

5. Recomendaciones para los gobiernos locales de cara al nuevo periodo de programación

El calendario con el que nos podríamos situar en el momento de redactar este artículo, si bien todo está sujeto al avance de las negociaciones del marco financiero plurianual y de los reglamentos, es el siguiente. Aprobación de los reglamentos a finales de 2013, aprobación de los Acuerdos de Partenariado finales de 2013 o principios de 2014, aprobación de los primeros programas a partir del segundo trimestre de 2014.

A modo de conclusión se plantean algunas recomendaciones para los gobiernos locales para tener en cuenta y estar bien preparados en 2014-2020.

1. Seguir el estado de las negociaciones a nivel comunitario y también a nivel nacional, especialmente en lo que concierne a los Acuerdos de Partenariado y al proceso de elaboración de los programas. Cabe destacar que en este proceso

algunos estados son más transparentes que otros en cuanto a facilitar información al día y actualizada.

2. Informar a los responsables políticos y estructuras jurídicas, financieras y administrativas de nuestros gobiernos locales sobre las prioridades y principales novedades de la nueva política regional 2014-2020. Cualquier gestión preliminar y negociación con las autoridades de gestión estatales va a requerir de un apoyo político muy claro y directo.
3. Buscar mecanismos que permitan participar, de manera directa o trabajando en red con otros gobiernos locales, en el proceso de preparación de los Acuerdos de partenariado y de los programas de intervención. Si bien el partenariado y la gobernanza multinivel con todos los niveles de gobierno, actores económicos y sociales y sociedad civil está muy bien definida en los reglamentos y también en el Código de Conducta Europeo, acaba siendo una voluntad de cada estado miembro el hecho de participar de forma más o menos activa en el proceso.
4. Empezar a identificar proyectos locales que encajen con los nuevos once objetivos temáticos y sus medidas detalladas dentro del FEDER y del FSE.
5. Para grandes proyectos e intervenciones estratégicas estudiar detalladamente mecanismos de gestión como las Inversiones Territoriales Integradas o el Desarrollo Local Participativo y plantear a las Autoridades de Gestión su posible utilización en ciudades o territorios concretos.
6. Una de las novedades que plantean los nuevos reglamentos es la prioridad urbana, con reserva de un 5% del FEDER de cada estado miembro, y la creación de una plataforma de ciudades europea. Por lo tanto es muy aconsejable hacer un seguimiento del proceso de la programación, el tipo de convocatoria que se vaya a hacer y el calendario para la selección de las ciudades que vayan a formar parte de esta plataforma.
7. Trabajar propuestas de proyectos transnacionales y empezar a buscar los socios europeos potenciales para las convocatorias que vayan a lanzarse en el marco de los diferentes programas de cooperación territorial europea.