

Marco Estratégico Europeo de la Programación de los Fondos Europeos para 2014-2020

MARÍA J. MUÑOZ MARTÍNEZ

*Vocal Asesor de la Dirección General de Fondos Comunitarios
Ministerio de Hacienda y Función Pública*

JORGE GARCÍA REIG

*Subdirector General de Programación y Evaluación de Programas Comunitarios
Dirección General de Fondos Comunitarios
Ministerio de Hacienda y Función Pública*

Recibido: Noviembre 2016

Aceptado: Noviembre 2016

Resumen

En el presente artículo se desarrollan los elementos del marco estratégico, emanados de la Unión Europea, que han orientado y condicionado la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) en España para el periodo 2014-2020.

El enfoque estratégico y orientado a resultados ya existió en periodos de programación anteriores; por ejemplo a través de la Estrategia de Lisboa 2000-2010 y las Orientaciones de la Comisión Europea en materia de cohesión (para el periodo 2007-2013). En 2014-2020 este marco estratégico puede decirse que se refuerza, motivado por algunas circunstancias diferenciales: el mayor número de Estados miembros en la UE, la crisis económica y financiera, que ha aumentado las disparidades entre los Estados miembros y las restricciones presupuestarias aplicadas en la mayoría de Estados miembros, que hizo más urgente el «hacer más con menos».

Por lo anterior, y con el fin de alinear las prioridades de todos los Estados miembros en torno a objetivos comunes, se refuerza el enfoque estratégico de la Política de Cohesión, principalmente a través de los siguientes elementos definidos a nivel de la Unión Europea:

- La Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo,
- El Marco Estratégico Común,
- El documento de Posición de la Comisión Europea para España «*Position Paper*», y
- El Código Europeo de Conducta sobre el Partenariado.

Palabras clave: Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, Marco Estratégico, Enfoque a resultados, Estrategia Europa 2020, Marco Estratégico Común, Documento de Posición de la Comisión Europea, Código Europeo de Conducta, Acuerdo de Asociación.

Clasificación JEL: E65, F15, H54, H59.

Abstract

This paper develops the strategic framework, resulting from the European Union, which has oriented and conditioned the programming of the European Structural and Investment Funds (ESIF) in Spain for the 2014-2020 period.

The strategic and results-oriented approach already existed in previous programming periods; for instance through the Lisbon Strategy 2000-2010 and the Strategic Guidelines on Cohesion issued by the European Commission (for the 2007-2013 programming period). In 2014-2020, the strategic framework is reinforced due to some circumstances: the higher number of Member States in the EU; the economic and financial crisis, that has led to higher disparities among Member States; and the budgetary constraints in most Member States which makes more urgent «to do more with less».

Due to the above, and in order to align the priorities of all the Member States around common objectives, the strategic approach of the Cohesion Policy is reinforced through mainly the following elements defined at the EU level:

- Europe 2020 Strategy and the European Semester,
- The Common Strategic Framework,
- The Position Paper of the European Commission for Spain,
- The European Code of Conduct on Partnership.

Keywords: European Structural and Investment Funds, Strategic Framework, Result Orientation, Europe 2020 Strategy, Common Strategic Framework, Position Paper, European Code of Conduct on Partnership.

JEL Classification: E65, F15, H54, H59.

1. Introducción

En el presente artículo se desarrollan los elementos del marco estratégico, emanados de la Unión Europea, que han orientado y condicionado la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE¹) en España para el período 2014-2020.

La programación y negociación del Acuerdo de Asociación de España 2014-2020 y de los programas cofinanciados por los Fondos EIE, se inició a principios de 2012 y concluyó a finales de 2015. No obstante, una vez aprobados los programas, los trabajos de designación de autoridades, organismos intermedios, desarrollo de sistemas, procedimientos de gestión y aplicaciones informáticas, requieren de al menos otro año (2016) para comenzar a funcionar y estar plenamente operativos.

Por tanto puede decirse que, si bien el período se inicia teóricamente en 2014 (así lo dicta la senda financiera de los programas), en la práctica no comienza a ejecutarse con un cierto volumen de operaciones hasta 2017, lo cual está en consonancia con lo previsto por la regla N+3 y la acumulación de anualidades del presupuesto de la Política de Cohesión de 2014 y 2015. Esto, que parece «normal» a los que trabajamos en Fondos, no deja de ser un aspecto sorprendente para cualquier empresa, periodista o ciudadano no vinculado con el intrincado mundo de los Fondos.

Estos plazos pueden explicarse por la propia complejidad de la Política de Cohesión desde su definición hasta su ejecución. A lo largo de este artículo, se expone el marco

¹ Los Fondos EIE para el período 2014-2020 incluyen al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE), al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) y Fondo de Cohesión. Para el período 2014-2020 España no será elegible para el Fondo de Cohesión por superar el 90% de la RNB media de la Unión Europea.

estratégico y los elementos que lo integran, dando como resultado una programación «n-dimensional». En las conversaciones internas de nuestra unidad decíamos «un euro, al menos dos resultados». A veces eran más de dos. Esto da lugar a una programación que presenta múltiples facetas, observables desde perspectivas diferentes. En efecto, sobre cada euro programado podrían formularse muchas preguntas. Por ejemplo:

¿Cómo este euro da respuesta a las necesidades actuales de España y sus regiones?

¿Cómo contribuye este euro a superar la crisis?

Y ¿cuál es su contribución a la Estrategia Europa 2020?

¿Y a la lucha contra el cambio climático?

¿Y al cambio demográfico?

¿Qué contribución genera en el área temática en la que se invierte?

¿Y desde una perspectiva territorial?

¿Aborda de forma integrada los problemas del territorio?

¿Responde a una lógica de intervención coherente?

¿Cómo contribuye a los principios horizontales?

¿Y a la economía azul?

En períodos de programación anteriores ya existió un marco estratégico, definido a través de la Estrategia de Lisboa 2000-2010 y las Orientaciones de la Comisión Europea en materia de cohesión (para el período 2007-2013).

En 2014-2020 este marco estratégico se refuerza. Así lo estableció el denominado «Informe Barca»², editado en 2009, que fue un informe decisivo en la reorientación de la Política de Cohesión del período 2014-2020. El Informe Barca señalaba que *podrían llevarse a cabo los cambios propuestos y los resultados podrían lograrse si la renovada Política de Cohesión se acompañaba de un fuerte compromiso político y del diseño adecuado del proceso de negociación, fundamentado en principios estratégicos*

Así, el Informe Barca dedicaba uno de sus capítulos a lograr una gobernanza más estratégica y eficaz para la Política de Cohesión, dando 10 claves que se enumeran a continuación para que el lector pueda comprobar su aplicación a la Política de Cohesión tal y como finalmente se concibió.

² Informe elaborado por Fabrizio Barca, a petición de Danuta Hübner, Comisaria de Política Regional en 2009 y denominado «An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations».

10 Claves del Informe Barca

- I. Concentración en prioridades clave (3 o 4), de interés comunitario con impactos verificables.
- II. Un nuevo marco estratégico para la Política de Cohesión en cuanto a: la gobernanza multinivel, el enfoque a resultados, concentración, movilización de actores locales, una Comisión más fuerte, diálogo estratégico
- III. Una nueva relación contractual entre los Estados miembros y la Comisión: mayor enfoque hacia el rendimiento y los resultados.
- IV. Una gobernanza reforzada para las prioridades clave: a través del aseguramiento *ex ante* de condiciones adecuadas y del seguimiento del rendimiento hacia el logro de las metas.
- V. Promover inversiones adicionales, innovadoras y flexibles. Las inversiones deben estar justificadas desde el punto de vista de su valor añadido, deben ser innovadoras y no referirse a lo generalmente aceptado en el pasado. Se debe mantener la regla de descompromiso automático y el principio de cofinanciación nacional.
- VI. Promover la experimentación y la movilización de agentes locales. Para promover la innovación y el aprendizaje.
- VII. Promover el aprendizaje en materia de evaluación de impacto: mejorar el conocimiento de largo plazo sobre qué ha funcionado y para quién puede tener un efecto positivo en el corto plazo.
- VIII. Re-enfocar y reforzar el papel de la Comisión Europea como centro de competencia: el conocimiento especializado y las capacidades de la Comisión deberían reforzarse para proporcionar un apoyo más efectivo a los Estados miembros en el diseño y la implementación de la política.
- IX. Abordar la gestión financiera y el control: mayor eficacia y menor coste del sistema de gestión y control.
- X. Reforzar el debate político de alto nivel sobre la Política de Cohesión a través de una adecuada configuración del Consejo. Esto es necesario para dotarla de una dirección estratégica y enfocada a resultados.

La práctica totalidad de las recomendaciones del Informe Barca sobre la concepción estratégica de la Política de Cohesión 2014-2020 se han materializado en nuevos elementos de esta política, como son: su enfoque estratégico, la concentración temática, el marco de rendimiento y la reserva de eficacia, las condiciones *ex ante*, el mayor peso de la evaluación y en particular la de impacto, o el enfoque territorial a través de figuras como las Inversiones Territoriales Integradas o los Grupos de Acción Local.

Este enfoque estratégico y orientado a resultados ya existió en periodos de programación anteriores. Estuvo definido por elementos tales como la Estrategia de Lisboa o de las Orientaciones de la Comisión Europea en materia de cohesión (correspondientes al periodo precedente 2007-2013). En 2014-2020 este marco estratégico puede decirse que se refuerza, motivado por algunas circunstancias diferenciales:

- El **mayor número de Estados miembros**: el periodo 2014-2020 se desarrollará en una Unión de 28 países, lo que incrementa la diversidad económica, social y territorial así como institucional, dándose situaciones de partida muy dispares.
- La **crisis**, que ha aumentado las disparidades entre los Estados miembros y las regiones de la Unión y que en España se ha manifestado en los últimos años en un retroceso de 10 puntos porcentuales en el PIB, pasando del 105% respecto a la media de la UE en 2007 a 95% en 2013.
- Las **restricciones presupuestarias** aplicadas en la mayoría de Estados miembros hizo más urgente el «hacer más con menos»; es decir, concentrar los recursos en áreas con

mayor valor añadido y masa crítica, definiendo políticas públicas más eficaces, dotadas de mecanismos para asegurar el cumplimiento de los objetivos fijados.

Por lo anterior, y con el fin de alinear las prioridades de todos los Estados miembros en torno a objetivos comunes, se refuerza el enfoque estratégico de la Política de Cohesión. Esto en la práctica supuso que la programación de los fondos, desde el inicio de los trabajos en 2012, se ha realizado con un fuerte enfoque estratégico, teniendo en cuenta principalmente los siguientes elementos emanados de la Unión:

- La Estrategia Europa 2020 y el Semestre Europeo
- El Marco Estratégico Común
- El documento de Posición de la Comisión Europea para España «*Position Paper*» y
- El Código Europeo de Conducta sobre el partenariado.

Estos elementos se describen a lo largo de las siguientes páginas y han sido elementos inspiradores de la programación a través de los que la Unión Europea se ha servido para homogeneizar el enfoque de los Acuerdos de Asociación nacionales y de los programas cofinanciados con los Fondos, en un enfoque «*top down*»; este enfoque se ha complementado posteriormente con un enfoque «*bottom up*», mediante los diagnósticos –nacionales y regionales– realizados en cada territorio y sector. El objetivo último es asegurar la contribución a la Estrategia Europa 2020.

Además, en el desarrollo de la programación en España, también se tuvieron en cuenta las estrategias definidas a nivel nacional o regional en cada uno de los ámbitos de intervención de los Fondos EIE, a título de ejemplo: la Estrategia Española de Investigación y Desarrollo Tecnológico y de Innovación (EECTI), la Agenda Digital para España (ADpE), la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven o el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI). Por tanto, todas las inversiones cofinanciadas con los Fondos EIE, en particular con el FEDER, se enmarcan en las correspondientes estrategias europeas, nacionales y, en su caso, regionales.

Los elementos del marco estratégico que se desarrollan a continuación fueron incorporados a los documentos de programación: el Acuerdo de Asociación de España y los programas.

1.2. La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El semestre europeo

1.2.1. Antecedentes

La **Estrategia Europa 2020** (UE2020) es la estrategia de crecimiento que plantea la Unión Europea para el período 2010-2020, sucesora de la Estrategia de Lisboa. La UE2020 aborda retos a corto plazo, entre los que se encuentra «sacar a Europa de la crisis», como reformas estructurales a más largo plazo, con medidas destinadas a estimular el crecimiento, el empleo y la competitividad europeos.

Sus antecedentes se remontan, tal y como señalan Rodríguez y Fernández-Ardavín (2011), al Tratado de Ámsterdam (1999), que convierte los asuntos sociales y de empleo en una política comunitaria, al incluir por primera vez el empleo y la protección social como asuntos de interés común. El Tratado incluye un nuevo capítulo que refuerza este enfoque comunitario, aunque las competencias en materia de empleo se mantienen en los Estados miembros. Esto se materializa en una estrategia coordinada para el empleo, denominada **Estrategia Europea de Empleo (EEE)**.

La EEE se implementaba a través de las Orientaciones Generales de Política Económica sobre las que los Estados miembros elaboraban sus Programas Nacionales de Reforma (PNR). No obstante, los resultados de la EEE fueron insuficientes, y surgió la necesidad de establecer nuevas prioridades y mejorar la gobernanza de la misma.

Así, para completar la EEE, y en un contexto más global y con un rápido desarrollo de las TIC, se adopta en el Consejo Europeo de marzo de 2000 la **Estrategia de Lisboa**. Ésta fija como objetivo para 2010: *«convertir a la UE en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social»*.

La Estrategia de Lisboa fijó objetivos e indicadores comunes y comparables entre los Estados miembros tales como: alcanzar en 2010 una tasa de empleo del 70 por 100 o lograr un gasto en I+D del 3 por 100 del PIB de la Unión.

Sin embargo, en el año 2005, se observó que la economía europea no había alcanzado los resultados previstos en materia de crecimiento, de productividad y de empleo. La creación de empleo se había ralentizado y las inversiones en I+D continuaban siendo insuficientes. Esta situación se debió a la ralentización del crecimiento económico en la Unión, pero también a la falta de coordinación entre Estados miembros, a la ausencia de acciones políticas comprometidas, así como la incapacidad de completar el mercado interior de bienes y de servicios.

Por ello, a partir de 2005, se decide no centrar el foco en los objetivos acordados, que parecía claro que ya no se iban a cumplir, sino en las acciones a llevar a cabo. La fecha de 2010 y los objetivos relacionados con las diversas tasas de empleo ya no se consideraban prioritarios.

A partir del año 2008 se inicia una intensa crisis económica y financiera que afecta a la mayoría de los Estados miembros de la Unión, que pone de manifiesto los desequilibrios en el interior de la eurozona causando problemas de funcionamiento en la Unión Económica y Monetaria. Este deterioro de la situación económica internacional, unida a la inexistencia de mecanismos europeos de gobernanza que aseguraran su aplicación llevaron al incumplimiento de los objetivos de Lisboa. También se debe mencionar que la Estrategia de Lisboa se puso en marcha por la UE-15, que en 2007 había pasado a convertirse en UE-27.

Así, en el Consejo Europeo de marzo de 2010 se debatió la puesta en marcha de una nueva estrategia de crecimiento para la Unión, sucesora de la de Lisboa, a través de la comunicación de la Comisión *«Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»*. En junio, el Consejo Europeo aprueba la nueva Estrategia Europa 2020 cuyo objetivo es crear una economía competitiva, conectada y más respetuosa con el medio ambiente.

Más concretamente, se habla de la necesidad de entrar en una senda de crecimiento inteligente, sostenible e integrador, poniéndose en marcha una serie de iniciativas concretas. Para alcanzar un crecimiento inteligente se han puesto en marcha las iniciativas Unión por la Innovación, Juventud en movimiento y Agenda Digital. El crecimiento sostenible supone mejorar la competitividad, luchar contra el cambio climático y conseguir el uso de energías limpias y eficaces. Por último, el crecimiento integrador debe estar avalado por una Europa que utilice eficazmente los recursos, una política industrial adaptada a la globalización, una agenda de nuevas cualificaciones y empleos y una plataforma europea contra la pobreza.

Así, Europa 2020 propone **tres prioridades** que se refuerzan mutuamente:

- Crecimiento inteligente: desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- Crecimiento sostenible: promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva.
- Crecimiento integrador: fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial.

La UE ha establecido para 2020 **cinco objetivos** concretos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía, poniendo de relieve el seguimiento y el logro de estos resultados. Son los siguientes:

1. Garantizar el empleo al 75% de las personas de 20 a 64 años.
2. Invertir el 3% del PIB de la UE en investigación y desarrollo.
3. Situar las emisiones de gases de efecto invernadero un 20% (o incluso un 30%) por debajo de los niveles de 1990, generar el 20% de nuestras necesidades de energía a partir de fuentes renovables y aumentar la eficacia energética un 20%.
4. Reducir las tasas de abandono escolar por debajo del 10% y lograr que al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años hayan terminado estudios superiores.
5. Reducir al menos en 20 millones el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Los Estados miembros han adoptado sus propios objetivos nacionales en cada una de estas áreas, en función de sus respectivas situaciones de partida y su potencial de contribución al objetivo europeo.

La Estrategia UE2020 delimita los principales ámbitos de intervención para impulsar el crecimiento y el empleo a través de **siete «iniciativas emblemáticas»** que son:

- «Unión por la innovación». Su objetivo es mejorar las condiciones y el acceso a la financiación para investigación e innovación, con el fin de que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que generen crecimiento y empleo.

- «Juventud en movimiento». Aspira a mejorar los resultados de los sistemas educativos y facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral mediante diversos mecanismos (programas de estudio, aprendizaje y formación financiados por la UE, plataformas para que los jóvenes puedan buscar empleo en toda la Unión, etc.).
- «Una agenda digital para Europa». Tiene por objeto acelerar el despliegue de la internet de alta velocidad y la implantación de las tecnologías de la información y la comunicación.
- «Una Europa que utilice eficazmente los recursos». Su objetivo es ayudar a desligar crecimiento económico y utilización de recursos. Promueve la eficiencia energética, apoyando el cambio hacia una economía con bajas emisiones de carbono, un mayor uso de las fuentes de energía renovables, el desarrollo de tecnologías verdes y la modernización del sector del transporte.
- «Una política industrial para la era de la mundialización». Persigue la mejora del entorno empresarial, en particular para las PYME, facilitando el acceso al crédito y reduciendo los trámites burocráticos, entre otras medidas. También presta apoyo al desarrollo de una base industrial fuerte y sostenible, capaz de innovar y competir a nivel mundial.
- «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos». Tiene por objeto modernizar los mercados laborales y potenciar la autonomía de las personas mediante el desarrollo de sus capacidades y la mejora de la flexibilidad y la seguridad en el entorno laboral. También aspira a facilitar la búsqueda de empleo en el ámbito de la UE con el fin de adecuar mejor la oferta y la demanda.
- «Plataforma europea contra la pobreza». Su objetivo es garantizar la cohesión social y territorial, ayudando a las personas pobres y socialmente marginadas a acceder al mercado laboral y ser miembros activos de la sociedad.

Muchas de las políticas y actividades de la UE se están poniendo al servicio de la Estrategia Europa 2020. Es el caso del presupuesto de la Unión Europea y en particular de los Fondos EIE, que se utilizan estratégicamente para contribuir a los ámbitos prioritarios de la misma.

Así lo señalan en el prólogo del «Sexto Informe sobre la Cohesión» los entonces Comisarios de Política Regional (Johannes Hahn) y de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (László Andor). El texto destaca los vínculos existentes entre la Política de Cohesión y la Estrategia Europa 2020, así como la enorme importancia de la gobernanza para que dicha política sea efectiva. Los Fondos EIE se mencionan como instrumento esencial para el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, más aún cuando en muchos Estados miembros se han convertido en la principal fuente de financiación de la inversión pública tras los recortes presupuestarios aplicados. El Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país que emanan de él desempeñan un papel crucial en el sostenimiento de la Política de Cohesión.

Estos cambios, unidos a una mayor orientación a los resultados, pretenden garantizar la eficacia de la Política de Cohesión y su contribución a la Estrategia Europa 2020, lo cual se

logrará principalmente a través de un nuevo requisito de la Política de Cohesión 2014-2020 que es la **concentración temática**. En efecto, tal y como señala el «Sexto Informe sobre la Cohesión», en 2014-2020 los Estados miembros y las regiones deben concentrar los recursos financieros en un número limitado de prioridades (denominados objetivos temáticos) que contribuyan al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a fin de maximizar el impacto de la inversión de la UE.

Esta medida responde a la experiencia adquirida durante los períodos anteriores, que puso de manifiesto que el impacto de los fondos europeos era más limitado de lo esperado debido a una excesiva dispersión del gasto. Esto se debía, en gran medida, a la amplia variedad de prioridades entre las que podían elegir los Estados miembros, pero también a la renuencia de éstos a concentrar recursos en un número reducido de prioridades para lograr un mayor impacto. Este criterio que obligaba a destinar un determinado porcentaje de los fondos a las prioridades de Lisboa («earmarking de Lisboa») supuso un importante paso adelante en el período 2007-2013, aunque sus resultados no fueron tan contundentes como inicialmente se previó.

1.2.2. El Semestre Europeo

El Semestre Europeo es el período del año en el que los Estados miembros coordinan sus políticas económicas y trabajan en la aplicación de la Estrategia Europa 2020. Se ha convertido en una de las herramientas clave que influyen en la formulación de políticas en todos los Estados miembros.

En efecto, la crisis económica hizo patente en la UE la necesidad de conseguir una gobernanza más fuerte y mayor coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los Estados miembros. Así el Semestre Europeo que se pone en marcha como mecanismo de gobernanza y coordinación de la Estrategia Europa 2020 en el año 2011, y se centra en la coordinación de tres políticas:

1. Las relativas a la prevención de los desequilibrios macroeconómicos excesivos, de modo que se eviten futuras crisis;
2. Las reformas estructurales, con vistas a cumplir con los objetivos de crecimiento y empleo previstos en la Estrategia Europa 2020; y
3. Las políticas presupuestarias, para asegurar que los Estados miembros se ajusten al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

De este modo, el Semestre Europeo trata de garantizar que los Estados miembros informen sobre las políticas macroeconómicas, estructurales y de empleo que proyectan aplicar, con el propósito de extraer enseñanzas útiles y señalar potenciales problemas. Su objetivo es coordinar mejor las políticas económicas de los Estados miembros cuando están en fase de preparación, a fin de detectar incoherencias o desequilibrios. Constituye un ejercicio sistemático y exhaustivo de revisión de la economía europea.

La Comisión inicia cada año el calendario del Semestre Europeo con la presentación ante el Parlamento Europeo y el Consejo del denominado «Estudio prospectivo anual sobre

el crecimiento» («Annual Growth Survey», AGS según sus siglas en inglés). Este documento es la base de debate para los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, que se reúnen en marzo con ocasión del Consejo Europeo de primavera para proporcionar la orientación general de la Estrategia Europa 2020.

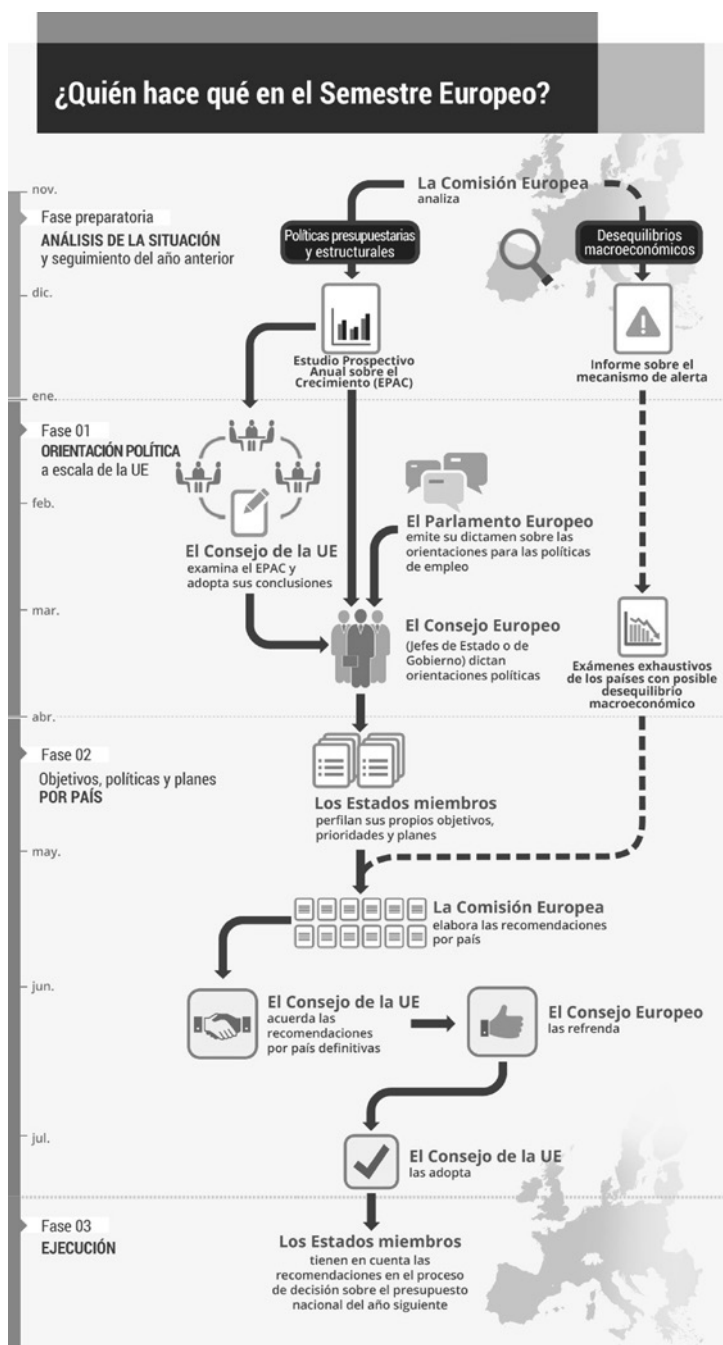
Siguiendo dicha orientación, cada Estado miembro tiene que elaborar dos programas: un **programa nacional de reformas** y un **programa de estabilidad o convergencia**.

El programa nacional de reformas se ocupa de los avances efectuados en relación con los parámetros de referencia establecidos en la Estrategia Europa 2020, así como de las medidas que se adoptarán al año siguiente para superar las deficiencias restantes. El programa de estabilidad o convergencia se centra en los planes presupuestarios plurianuales del Estado miembro.

Ambos documentos se envían a la Comisión Europea, para que esta los evalúe en abril. Sobre esta base, la Comisión formula recomendaciones a cada país, que son refrendadas por el Consejo Europeo en junio. Las recomendaciones abarcan un amplio abanico de cuestiones (la situación de las finanzas públicas, la capacidad del sector bancario para sostener la economía, la reforma de las pensiones, los objetivos de crecimiento y competitividad, la creación de empleo, las medidas educativas, etc.), en función de las prioridades establecidas en el «Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento».

Al elaborar los programas nacionales de reforma y los programas de estabilidad o convergencia, los Estados miembros también se basan en las consultas que mantienen con las partes interesadas a nivel nacional. Por su parte, la Comisión Europea formula sus recomendaciones específicas para cada Estado miembro de manera individual. Estas recomendaciones específicas y concretas sobre los objetivos que deben alcanzar los países en un plazo de doce a dieciocho meses se basan en el análisis de los programas facilitados por los Estados miembros, complementado por las aportaciones procedentes de las reuniones bilaterales entre expertos de la Comisión y los Estados miembros.

Dichas recomendaciones específicas para cada país están relacionadas con los cambios estructurales que se considera apropiado introducir a través de la inversión plurianual, y que están relacionados con el ámbito de aplicación de los Fondos EIE. Así, los Estados miembros y las regiones deben tener en cuenta estas recomendaciones en la elaboración de los Acuerdos de Asociación y los programas que se ejecutan durante el período 2014-2020.



1.2.3. La Estrategia Europa 2020 en la programación de los Fondos EIE

Durante el proceso de programación de los Fondos EIE, la Estrategia Europa 2020 ha estado muy presente en la definición de las prioridades temáticas a financiar.

De hecho, los objetivos temáticos³ en los que los Fondos actúan pueden clasificarse dentro de los tres pilares de la Estrategia, contribuyendo a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador:



Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo de Asociación recogió la vinculación entre las Recomendaciones Específicas a España en el marco del semestre Europeo y las inversiones previstas en los diferentes objetivos temáticos. Durante su elaboración se tuvieron en cuenta las recomendaciones de 2012, 2013 y finalmente, en el documento aprobado, figuran las correspondientes a 2014. Un análisis similar se realizó con las líneas definidas en los sucesivos Programas Nacionales de Reformas.

Puede decirse que la vinculación entre las Recomendaciones específicas y los Fondos EIE no es directa en todos los casos, ya que muchas de las recomendaciones se refieren a modificaciones de carácter institucional o regulatorias, que no son ámbitos de inversión de los Fondos EIE. Por ejemplo es el caso de la reforma del sector bancario, reformas del mercado laboral, la modernización de las Administraciones Públicas o la creación de la Agencia de Investigación.

No obstante, todas ellas afectan de manera directa o indirecta a sectores clave de la economía española, o a su estructura y regulación, por lo que establecen las condiciones de contorno adecuadas para lograr una mayor contribución a los objetivos de la UE2020 y de los propios Fondos EIE.

1.3. El Marco Estratégico Común (MEC)

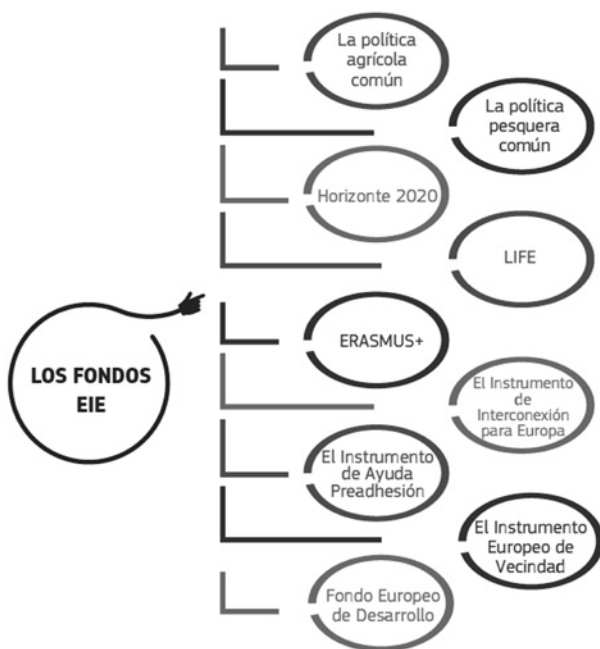
Según expone la propia Comisión Europea, con el objetivo de establecer una dirección estratégica fuerte en los Estados miembros y las regiones para el período de

³ Los objetivos temáticos son 11 prioridades definidas en el Artículo 9 del Reglamento (UE) N.º 1303/2013, de disposiciones comunes a los Fondos EIE.

programación 2014 a 2020, aquélla presentó el 14 de marzo de 2012 el «Marco Estratégico Común» (MEC), cuyo objetivo era servir de base para la elaboración de los Acuerdos de Asociación y contribuir al cumplimiento de objetivos europeos de crecimiento y empleo para 2020, teniendo en cuenta los retos territoriales clave en cada territorio.

El MEC se incorporó finalmente como Anexo I del Reglamento (UE) N.º 1303/2013 y establece unos principios rectores estratégicos para facilitar el proceso de programación y la coordinación sectorial y territorial de la intervención de la Unión con cargo a los Fondos EIE, así como con otros instrumentos y políticas europeas relevantes, en consonancia con la estrategia Europa 2020.

El objetivo del MEC es establecer formas prácticas de generar sinergias entre los Fondos EIE y otras políticas e instrumentos de la UE:



Fuente: “Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. 2014-2020: textos y comentarios oficiales” DG Regio. Comisión Europea.

Así, el Marco Estratégico Común estableció una serie de elementos que se enumeran sucintamente a continuación:

- I. *Contribución de los Fondos EIE a la Estrategia de la Unión para in crecimiento Inteligente Sostenible e Integrador y coherencia con la Gobernanza económica de la Unión.*

Para apoyar que en los Acuerdos de Asociación y en los programas se persiga eficazmente un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, en el Reglamento (UE) N.º 1303/2013

se definen 11 objetivos temáticos, recogidos en el artículo 9, que se corresponden, tal y como se ha expuesto en el apartado anterior, con las prioridades de la UE2020 y que recibirán apoyo de los Fondos EIE.

Esta es ciertamente la vinculación más clara y directa que existe entre las prioridades de la UE2020 y los fondos, al definir de forma muy concreta los ámbitos temáticos en los que se debe invertir con cada Fondo y con qué intensidad (determinada por la concentración temática).

II. *Enfoque integrado y medidas para la utilización de los Fondos EIE*

El MEC establece asimismo que los Estados miembros deben garantizar que las necesidades y retos de los territorios se aborden de manera integrada y coordinada mediante los diferentes Fondos EIE, fomentando la obtención de sinergias y la reducción de costes y de cargas administrativas para los órganos de gestión y beneficiarios.

El enfoque integrado en la gestión y ejecución de los Fondos EIE es uno de los aspectos más difíciles de lograr. Desde una concepción teórica, parece lógico el dar respuestas integrales a los problemas los territorios, utilizando instrumentos integrados o una combinación de éstos. No obstante, los reglamentos que regulan la aplicación de los Fondos EIE así como los agentes involucrados en su ejecución presentan muchos elementos de naturaleza sectorial o temática, así como barreras nacionales o europeas que dificultan su realización. Por ejemplo:

- La dificultad de combinar el enfoque temático o sectorial que marcan los 11 objetivos temáticos del citado artículo 9, con un enfoque territorial.
- Existen muchos elementos de naturaleza temática, que hacen que los programas se estructuren por temas, no por retos o territorios, como: la concentración temática o las condiciones *ex ante*, que se aplican por objetivo temático.
- La existencia de cinco fondos, de naturaleza diferente, cuyos reglamentos de implementación son dispares. No obstante se valora positivamente la existencia de un reglamento de disposiciones comunes a los cinco Fondos EIE que incluye una parte común para todos ellos.
- La estructura de las Administraciones públicas españolas –nacionales y regionales– presentan una organización eminentemente sectorial: los ministerios y consejerías se articulan por temas, más que por sectores, de forma que el nivel de integración de la gestión en las distintas políticas es bajo.
- La estructura de Direcciones Generales de la Comisión Europea también es temática o por Fondo, de forma que la coordinación y puntos de confluencia a nivel de la Unión también son escasos.
- Existen muchas particularidades y diferencias en la gestión e implementación de los programas cofinanciados con los Fondos EIE: en las Autoridades de Gestión y Auditoría, en el sistema de evaluación, en el sistema de indicadores, en los pagos...

- Los programas cofinanciados por los Fondos EIE en España son monofondo. Además en el caso del FEADER y del FEMP están muy ligados a la Política Agrícola Común y a la Política Pesquera Común, con áreas de intersección con otros Fondos casi nulas. Se valoró la posibilidad de desarrollar en este periodo programas plurifondo FEDER_FSE como en 2000-2006; no obstante se consideró finalmente que dicha alternativa introducía complejidades añadidas a la ya compleja gestión de los Fondos: la Autoridades de Gestión actuales pertenecen a ministerios diferentes, los agentes del partenariado son muy distintos, los Comités deberían celebrarse conjuntamente con un muy elevado número de miembros, etc.

A lo anterior se suma el hecho de que los Fondos están vinculados a ciertos objetivos temáticos: mientras que el FEDER puede invertir en los 11 objetivos y el FEADER en todos menos en el objetivo temático 7 de transporte sostenible, el FSE sólo puede invertir en los objetivos temáticos 8, 9, 10 y 11 (empleo, educación, inclusión social y capacidad administrativa); y el FEMP únicamente en el 3, 4, 6, 8 y 11 (competitividad de las pymes, economía baja en carbono, medioambiente, empleo y capacidad administrativa).

Por otro lado, las herramientas de programación integrada se han utilizado con cautela en la programación española, pues suponen, en general, un esfuerzo adicional de coordinación entre los Fondos EIE, añadido a la ya compleja gestión de los mismos. En otros casos, como en las Inversiones Territoriales Integradas (ITIs) o en las acciones de Desarrollo Urbano Sostenible Integrado, el uso de estas herramientas requiere de la definición de nuevas estrategias (para el territorio en el que actúa la ITI o para el municipio donde se quiere potenciar el desarrollo urbano), diferenciadas y añadidas a lo definido en los programas, con objetivos propios superpuestos a los de aquéllos.

III. *Coordinación y sinergias entre los Fondos EIE y otros instrumentos y políticas de la Unión*

La coordinación prevista en esta sección del MEC se aplica en la medida en que un Estado miembro tenga intención de hacer uso de los Fondos EIE y de otros instrumentos de la Unión tales como: la política agrícola común y la política pesquera común; Horizonte 2020; Programa Reserva de Nuevos Entrantes (NER) 300; el Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE); ERASMUS; el Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (PEIS); el Mecanismo «Conectar Europa»; el Instrumento de Ayuda Preadhesión, Instrumento Europeo de Vecindad y Fondo Europeo de Desarrollo.

Este es otro requisito establecido por el MEC que se considera de muy difícil aplicación, al trasladar al nivel nacional, la obligación de coordinar instrumentos que no están coordinados a nivel europeo en cuanto a sus formas de gestión y normas de implementación. Se requeriría una mayor coordinación por parte de la Comisión Europea que permita resolver cuestiones como: la posibilidad de combinación de fondos e instrumentos en un mismo proyecto, los aspectos de compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado, etc. ello sin suponer una mayor carga administrativa para los órganos de gestión.

Para ilustrar las dificultades de coordinación, se incluye a continuación una tabla resumen de las principales diferencias entre los dos de las Políticas (Política de Cohesión y H2020) a las que el MEC se refiere:

Horizonte 2020	Política de cohesión
Basado en proyectos individuales de I+D+i precompetitiva dirigida a desarrollar conocimiento y fomentar la innovación para el crecimiento y el empleo.	Basada en programas plurianuales orientados a la reducción de las disparidades regionales, incluyendo la I+D+i competitiva, próxima al mercado.
Los fondos se conceden directamente a los beneficiarios finales (empresas, centros públicos y privados de I+D, universidades...)	Los fondos no se conceden a los beneficiarios finales de forma directa, sino a través de organismos públicos intermediarios, nacionales y regionales .
Sistema de gestión centralizada , por parte de la Comisión, quien efectúa la selección de los proyectos.	Sistema de gestión compartida , entre la Comisión y los EEMM. La selección de proyectos se efectúa por parte de las autoridades nacionales y regionales.
Licitaciones transnacionales en concurrencia competitiva. Asignación de recursos en base al criterio de excelencia.	Asignación de los fondos no competitiva : los importes están pre-asignados por regiones, basada en una planificación estratégica que tiene en cuenta las disparidades regionales.
Los EEMM que participan más activamente en H2020 son los más desarrollados .	Los EEMM y regiones más beneficiados por la Política de Cohesión son los menos desarrollados .
Objetivo: fomentar la excelencia en investigación e innovación .	Objetivo: fomentar la cohesión económica, social y territorial . Reducción de las disparidades.
No existe cofinanciación nacional de las actuaciones.	Existe cofinanciación nacional de las actuaciones, aportada por las Administraciones Públicas nacionales y regionales o entidades privadas en su caso.

No obstante, el Acuerdo de Asociación de España aborda este aspecto a través de diferentes mecanismos de gobernanza que permiten una gestión más coordinada entre Fondos, políticas e instrumentos, tal y como se muestra en la tabla siguiente:

Estructuras de coordinación	Ámbito/políticas a nivel nacional	Ámbito/políticas a nivel europeo	Fondos EIE	Principios horizontales y objetivos transversales u otros
Comité de coordinación de fondos.	Acuerdo de asociación Recomendaciones específicas al país PNR	Marco Estratégico Común Estrategia Atlántica Obj. Crecimiento y empleo y Obj. Cooperación Territorial Europea	FEDER, FEDER-CTE, FSE, FEADER, FEMP	Gobernanza
Red de políticas de I+D+i.	Acuerdo de asociación EECTI RIS3	UE2020: Unión por la innovación Horizonte 2020 COSME	FEDER	Asociación y gobernanza multinivel
Red de iniciativas urbanas.	Acuerdo de asociación. Programas Operativos	Red de Desarrollo Urbano Plataforma europea de ciudades	FEDER, FSE	Desarrollo Urbano Sostenible (Integrado)

Estructuras de coordinación	Ámbito/políticas a nivel nacional	Ámbito/políticas a nivel europeo	Fondos EIE	Principios horizontales y objetivos transversales u otros
Red de autoridades ambientales.	Acuerdo de Asociación Normativa Ambiental Evaluación Ambiental Estratégica de los POs Programas Operativos Programas de Desarrollo Rural	UE2020: Una Europa que utilice eficazmente los recursos. Directiva relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Seguimiento de la contribución al Cambio Climático ¹ . Programa LIFE	FEDER, FSE, FEADER, FEMP	Desarrollo sostenible Lucha contra el cambio climático
Red de políticas de igualdad.	Acuerdo de Asociación Programas Operativos	Estrategia para la Igualdad entre mujeres y Hombres	FEDER, FSE, FEADER, FEMP	Asociación y gobernanza multinivel Igualdad de género
Red de inclusión social.	Acuerdo de Asociación Programas Operativos	Agenda Social UE2020: Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social	FSE	Asociación y gobernanza multinivel Accesibilidad Atención a grupos en riesgo de exclusión social Igualdad de trato y no discriminación
Red rural nacional.	Acuerdo de Asociación Marco nacional de desarrollo rural 2014-2020 Programas de Desarrollo Rural	UE2020: Una Europa que utilice eficazmente los recursos Política Agrícola Común	FEADER	Asociación y gobernanza multinivel
Red española de grupos de pesca.	Acuerdo de Asociación Programa Operativo	UE2020: Una Europa que utilice eficazmente los recursos	FEMP	Asociación y gobernanza multinivel

¹ *Climate change tracking*

Fuente: Acuerdo de Asociación de España 2014-2020

IV. Principios horizontales y objetivos políticos transversales

El MEC define asimismo la necesidad de tener en cuenta, en la elaboración de los Acuerdos de Asociación y los programas, una serie de principios horizontales y de objetivos transversales, que son: el principio de asociación y gobernanza multinivel; desarrollo sostenible; igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación; accesibilidad; cambio demográfico; reducción del cambio climático y adaptación al mismo.

V. Disposiciones para hacer frente a los principales retos territoriales

El MEC establece que los Estados miembros tengan en cuenta las características geográficas y demográficas y tomen medidas para abordar los retos territoriales específicos de cada región para aprovechar su potencial de desarrollo.

Este apartado del MEC pone de relieve la necesidad de combinar el enfoque sectorial con un enfoque territorial, basado en las necesidades específicas de cada territorio, con las dificultades que ya se mencionaron relativas a la aplicación de un enfoque integrado cuando las estructuras de los Fondos y las Administraciones son mayoritariamente sectoriales.

VI. *Actividades de cooperación*

En este apartado del MEC se establece la necesidad de que los Estados Miembros garanticen la coordinación y complementariedad entre las actividades de cooperación y otras acciones apoyadas por los Fondos EIE, en particular en lo referente a: la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional en el marco del FEDER; la contribución de los programas generales a las estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas y la cooperación transnacional en el marco del FSE.

Como conclusión, a la vista de lo expuesto sobre el Marco Estratégico Común, puede destacarse el importante reto que ha supuesto para las unidades de programación nacionales, representadas en el denominado Comité de Coordinación de Fondos (integrado por un representante de cada uno de los cuatro Fondos EIE), para abordar de forma integrada y coherente los múltiples requisitos establecidos en el MEC, relativos a coordinación, sinergias, integración y horizontalidades.

Se pone de manifiesto que la Comisión Europea persigue, en efecto, una de las máximas que surgieron durante la negociación del Marco Financiero Plurianual, cuando se aprobó, por primera vez, un marco más reducido que en el período 2007-2013: la de «hacer más con menos». Así, como puede observarse de lo expuesto, los requisitos se entrelazan y se superponen unos con otros, de forma que empieza a hacerse patente que es cierto aquello de «un euro, al menos dos resultados», con una programación n-dimensional.

1.4. El documento de Posición de la Comisión para España «*Position Paper*»

El documento de Posición de la Comisión para España «*Position Paper*», fue presentado en octubre de 2012. Éste recogió la valoración de la Comisión, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante el período de programación 2007-2013 y las propuestas legislativas de la Comisión para el período 2014-2020, sobre los retos que España debía afrontar de forma más urgente, así como las prioridades de financiación en un contexto de crisis y austeridad. Asimismo se invitaba a España y sus regiones a explotar las sinergias entre los fondos y otras fuentes de financiación de la UE con un enfoque estratégico integrado, de forma similar a lo establecido en el MEC.

Una vez finalizada la programación, puede decirse que el *Position Paper* no jugó un papel tan relevante en la orientación de la misma, ni durante la negociación con la Comisión Europea como se esperaba, pues los criterios aplicados por ésta resultaron ser más estrictos que las recomendaciones del *Position Paper*, por ejemplo respecto a la financiación de cualquier tipo de infraestructura física, especialmente en regiones más desarrolladas, entre otras. Lo que tuvo en cuenta la Comisión fue el criterio común que a nivel europeo se iba aplicando en líneas generales para todos los Estados miembros, como resultado de un proceso de «learning by doing».

1.4.1. Principales retos para España

El *Position Paper* ponía de relieve la grave crisis que atravesaba España, la cual había frenado su proceso de convergencia. El crecimiento se había ralentizado y las cifras de paro eran en 2012 casi las más altas de la UE. Desde la Comisión Europea se proponía que el apoyo de los Fondos debía servir para impulsar un modelo de desarrollo basado en el conocimiento, más innovador y con un uso menos intensivo de recursos, en línea con lo dispuesto en la UE2020.

En base al diagnóstico anterior, el *Position Paper* concluía que los retos más apremiantes para España son los que tenían que ver con:

- El elevado desempleo juvenil y total, la baja productividad laboral y el aumento de la pobreza y la exclusión social;
- La poca competitividad de las PYME y su escasa presencia en los mercados internacionales;
- El débil sistema de investigación e innovación, así como la insuficiente participación en el mismo del sector privado;
- El uso ineficiente de los recursos naturales.

A continuación se desarrollan brevemente los retos anteriormente citados.

I. *Elevado desempleo juvenil y total, baja productividad laboral y aumento de la pobreza y la exclusión social*

Se urge a España a aplicar las necesarias medidas para el mercado laboral, la educación y la formación con el fin de apoyar la transición de los trabajadores hacia las necesidades del sector productivo y las nuevas cualificaciones y empleos (incluidos los empleos «verdes», los exigidos por las tendencias demográficas, las nuevas tecnologías, la diversificación del empleo en las zonas rurales, etc.).

Además, debido a las consecuencias sociales de la crisis, el *Position Paper* destaca la necesidad de mejorar la capacidad de inserción profesional de los grupos vulnerables (inmigrantes, personas con discapacidad, gitanos y otros) y el fomento de la economía social.

II. *Poca competitividad de las PYME y escasa presencia de las mismas en los mercados internacionales*

El fomento de la competitividad de las PYME es fundamental para que asciendan en la cadena de creación de valor y aprovechen las oportunidades de la mundialización en los mercados internacionales en un período de atonía de la demanda interna y de restricción del crédito, poniendo énfasis en el incremento del tamaño, la internacionalización o la diversificación.

El *Position Paper* menciona también la necesidad de racionalizar el sistema de transporte, orientada a aumentar la competitividad de las empresas, especialmente el fomento de la intermodalidad. Se menciona, debido a los desequilibrios de la economía española en ese

momento, la necesidad de reducir las actividades de construcción financiadas con intervención de los fondos del MEC, incluyendo las infraestructuras de transporte, que debían ser más limitadas que en los anteriores marcos presupuestarios.

III. *Débil sistema de investigación e innovación e insuficiente participación del sector privado*

El informe destaca que, contrariamente a la tendencia en economías similares de la UE, el aumento del gasto público en I+D de los últimos años no ha dado lugar a una evolución hacia un modelo de producción más innovador. Por ello el reto es fomentar la innovación en todas sus formas (tecnológica y no tecnológica, innovación ecológica, etc.) y en sentido amplio, es decir, con nuevos productos y procesos, pero también con estructuras organizativas y mecanismos de aplicación nuevos y más eficientes. Ello con especial atención a la participación del sector empresarial en su financiación, claramente por debajo de la media de la UE.

IV. *Uso ineficiente de los recursos naturales*

España está en vías de alcanzar sus objetivos nacionales en materia de energía para 2020, aunque en este campo todavía persisten retos fundamentales como: garantizar un marco regulador estable y fiable, suprimir barreras administrativas y reglamentarias, completar las redes de energía (incluidas las interconexiones con Francia), desarrollar redes inteligentes y mejorar la gestión de la demanda de energía y las opciones de almacenamiento para la electricidad renovable, que tiene un carácter variable (por ejemplo, a partir de energía eólica y solar fotovoltaica). En este contexto es importante la promoción de la generación de energía limpia en el mar y su suministro.

Por lo que se refiere a la eficiencia energética, debe explotarse creación de puestos de trabajo sostenibles e innovadores en este ámbito. Asimismo, debe prestarse especial atención en lograr un transporte más sostenible desde el punto de vista de la eficiencia energética, el comportamiento medioambiental (CO₂, contaminación atmosférica, ruido) y la competitividad (congestión).

1.4.2. **Condiciones para una programación y ejecución eficaces**

El *Position Paper* introduce, además de los retos anteriores, una serie de recomendaciones en materia de gobernanza, organización y capacitación con el fin de asegurar una programación e ejecución más eficaces en el período 2014-2020.

I. *Orientación y concentración estratégicas*

La experiencia de anteriores períodos de programación apunta a varios factores que afectan a la eficacia de la inversión, en particular la necesidad de una orientación y concentración estratégicas, evitar la fragmentación de las inversiones, los proyectos insuficientemente integrados en los sistemas nacionales, la falta de respuesta a necesidades reales, y el bajo valor añadido europeo. En particular se plantea tener en cuenta:

- En general, la financiación debe estar rigurosamente justificada en proyectos que puedan generar unos ingresos suficientes, aplicando el método del déficit de financiación, como se ha hecho tradicionalmente (por ejemplo, en los sectores de medio ambiente y transporte). En cierta medida, esto hace referencia a la existencia de fallos del mercado, lo que es un requisito previo para la intervención de la UE en cualquier campo (por ejemplo, el FEDER solo debería invertir en infraestructuras de tecnología de la información y las comunicaciones en zonas insuficientemente atendidas). La asistencia debe concederse de conformidad con las normas comunitarias sobre ayudas estatales. La financiación debería tener como objetivo compensar los fallos del mercado y limitarse al mínimo necesario, de modo que los fondos se utilicen de forma eficiente, evitando la sobrecompensación y limitando las distorsiones de la competencia.
- El apoyo a las PYME y a proyectos que se espera generen importantes ingresos financieros debe prestarse fundamentalmente a través de instrumentos financieros que aumentarán el efecto multiplicador y el impacto de la financiación de la UE. En estos ámbitos, la posibilidad de declarar la inversión privada como coste subvencionable (cuando así lo establezca la legislación) podría atraer capital privado y reducir así la contribución pública nacional.
- Por lo que se refiere al valor añadido y a la necesidad de concentrar la financiación de la UE allí donde los rendimientos puedan ser mayores, existen varios ejemplos en los que la intervención de la UE tendría que ser limitada. Por ejemplo, la ayuda directa a grandes empresas (que, en principio, está prohibida por la propuesta de Reglamento FEDER); las infraestructuras de suministro de agua (ya que algunas de las existentes, como las desalinizadoras están infrautilizadas y debería ponerse el énfasis en la reducción de la demanda); algunas infraestructuras de transporte (puesto que la oferta actual puede ser suficiente en general y consume muchos recursos); etc. En cualquier caso, la cofinanciación de proyectos ya terminados o casi terminados debe excluirse.
- En relación con el FSE, la atención debería centrarse en las medidas que han demostrado ser eficaces y no demasiado complejas con respecto a otras (por ejemplo, un número demasiado elevado de participantes, acciones no bien coordinadas o con capacidad insuficiente para gestionar los recursos del FSE). Junto con una identificación clara y exacta de las acciones financiables, es importante determinar los agentes más pertinentes para los distintos ámbitos de intervención.

II. *Estructura de los programas*

La arquitectura de los programas cofinanciados con los Fondos EIE deberá ser la más adecuada para responder a los objetivos planteados, y desarrollarse en asociación con los agentes españoles relevantes y negociarse con la Comisión.

Así España llevó a cabo una revisión de la estructura actual de los programas, replanteando aspectos como la lógica de los mismos y la confluencia en un mismo programa de actuaciones financiadas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

III. *Número de programas y su articulación territorial*

Se realizó una reflexión sobre cómo reducir el actual número de programas y los correspondientes costes administrativos en relación con la ejecución de los Fondos. Esto podría conseguirse reagrupando determinadas intervenciones (por ejemplo, en función de las categorías de regiones, por ámbito temático, etc.) o suprimiendo actuales programas cuyo valor añadido es limitado (por ejemplo, el programa operativo nacional de asistencia técnica del FEDER), como finalmente se decidió.

IV. *Simplificación y mejora del sistema de gobernanza*

España tiene una estructura administrativa y territorial compleja. Sin embargo, existía margen para simplificar el sistema de gobernanza de los fondos y hacerlo más eficiente. Para ello se Con este fin, deberían estudiarse varias opciones.

El *Position Paper* sugiere reducir no solo el número de programas, sino también el de organismos intermedios (para el período 2007-2013 existían unos 150 organismos intermedios únicamente para el FEDER, sin tener en cuenta los de segundo nivel, que deberían ser evitados), por ejemplo limitando su participación a los programas o ejes prioritarios en los que su contribución sea más relevante. Esto facilitará la preparación y aplicación de los programas operativos, haciéndolos más flexibles y reduciendo los problemas en los sistemas de gestión y control y las correspondientes interrupciones de pagos.

También se sugería estudiar la posibilidad de descentralizar la Autoridad de Gestión y/o Certificación y Pagos (como en el caso del FEADER), en base a la adecuada capacidad institucional y administrativa de las regiones españolas.

V. *Coordinación, complementariedad y sinergia de las acciones*

En la fase de programación deberán buscarse sinergias no solo entre los Fondos EIE, sino también con otros instrumentos de la UE como Erasmus para todos, Horizonte 2020 y Programa para el Cambio y la Innovación Sociales, el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las PYME (COSME), el Programa LIFE y el Mecanismo «Conectar Europa».

En España podría mejorarse la coordinación y las sinergias entre los fondos, para lo cual se han revisado todos los mecanismos existentes relacionados con la coordinación en las diferentes políticas.

VI. *Enfoques integrados del desarrollo territorial*

El *Position Paper* establece la necesidad de promover enfoques integrados de desarrollo territorial mediante el uso de los instrumentos previstos al efecto (inversiones territoriales integradas, enfoque de desarrollo local participativo, operaciones integradas, planes de acción conjuntos, plataformas de desarrollo urbano, actuaciones urbanas innovadoras). Ello permitiría reforzar el papel de los actores locales.

Finalmente se optó por la utilización de inversiones territoriales integradas aunque en casos limitados pues se introduce una complejidad añadida en la gestión. Se han previsto inicialmente cuatro ITIs: la ITI Azul, la ITI de Cádiz, la del Mar menor y la de Extremadura.

1.4.3. El *Position Paper* en la negociación

Cuando la Comisión Europea presentó en el salón de actos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el *Position Paper*, éste despertó una gran expectación en cuando a que definía con bastante claridad los problemas de España en ese momento, así como las prioridades de inversión en las cuales debería centrarse la programación.

No obstante, a lo largo del proceso, el documento fue perdiendo su protagonismo inicial, la Comisión dejó de hacer referencias al mismo como argumentos en la negociación y finalmente podemos decir que el *Position Paper* no jugó un papel tan relevante en la orientación de la programación como se previó en un principio.

Esto se debió a que en la práctica, la Comisión Europea aplicó otros criterios durante la negociación, que estuvieron condicionados o fueron el resultado de:

- Los avances de la negociación a nivel europeo, que permitían a la Comisión ir aprendiendo y asentando un criterio común en todos los Estados miembros, en un proceso de «*learning by doing*».
- La especialmente dura situación de España, su nivel de desempleo, su retroceso en el PIB y en la convergencia regional y el hundimiento del sistema financiero nos situaba en una posición de negociación débil, en la cual parecía que todos los éxitos de periodos de programación anteriores se habían esfumado y los miembros de la Comisión Europea, los expertos en política y los responsables de cada tema parecían darnos lecciones sobre cómo desarrollar políticas de forma sólida, ante el colapso del país durante esos años.

Por eso, la Comisión Europea pudo ser más estricta con España que lo que establecía los propios reglamentos o el *Position Paper*: España debe abandonar el «business as usual». España no debe financiar más infraestructuras, las cuales parecen situarse en el origen de los desequilibrios macroeconómicos que atraviesa. España no debe programar «repartiendo fondos» entre Administraciones. España debe abandonar el sistema subvenciones y apostar por nuevos instrumentos financieros. España debe abandonar algunos antiguos instrumentos, innovar y hacer cosas de manera diferente...

Son muchas las críticas que se han recibido de la Comisión Europea a lo largo de estos años de negociación, no sólo en los aspectos relativos a los Fondos sino más allá. Incluso se han puesto en cuestión las estrategias desarrolladas en el marco de las competencias nacionales: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación, la Agenda Digital para España, el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, etc.

Tal vez se trataba de dar solución a aquello que no funcionó bien en el pasado y aprovechando nuestra debilidades coyunturales. O tal vez seguían la recomendación del informe Barca de «reforzar el papel de la Comisión Europea».

Lo cierto es que ha sido una negociación estratégica, difícil, durante la cual, la Comisión europea, en el peor momento de España, nos puso delante un espejo en el que mirarnos.

1.5. El Código Europeo de Conducta para el partenariado

Durante muchos años, el partenariado (traducido por la Comisión Europea como «asociación») ha sido uno de los principios clave de la aplicación de los Fondos europeos en régimen de gestión compartida. Este principio implica una estrecha cooperación entre la Comisión y las autoridades públicas a escala nacional, regional y local en los Estados miembros, así como los interlocutores sociales y las organizaciones que representan a la sociedad civil.

El partenariado busca mejorar la eficacia de la aplicación de los Fondos EIE y reforzar el compromiso colectivo y la adhesión a las políticas de la Unión, aumentar los conocimientos y la experiencia y garantizar mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones.

El principio de partenariado se contempla ahora en todos los Fondos EIE. De hecho, el artículo 5 del Reglamento de disposiciones comunes estableció la base legal para la adopción de un acto delegado sobre un Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones, para ayudar a los Estados miembros a organizar una asociación significativa con las partes interesadas pertinentes.

1.5.1. Código de Conducta Europeo sobre Asociaciones

Los principios básicos del CCEA incluyen:

- Los socios seleccionados deben ser representativos de las partes interesadas pertinentes;
- Los procedimientos de selección han de ser transparentes y tener en cuenta los diversos marcos institucionales y jurídicos de los Estados miembros;
- Los socios deben participar en la preparación y aplicación de los acuerdos de asociación y de los programas. A tal efecto, es preciso establecer requisitos de procedimientos mínimos a fin de garantizar la celebración de consultas oportunas, adecuadas y transparentes (por ejemplo, tiempo suficiente para la consulta, disponibilidad de los documentos, etc.);
- Los socios deben estar representados en los comités de seguimiento de los programas, a lo largo de todo el ciclo (esto es, en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación);
- Debe garantizarse una eficaz aplicación de las asociaciones mejorando la capacidad institucional de los socios pertinentes a través de actividades destinadas a desarrollar las capacidades de los interlocutores sociales y de las organizaciones que representan a la sociedad civil participantes en los programas;
- Debe facilitarse el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo, en particular a través del establecimiento de una comunidad de práctica sobre la asociación, que será común a todos los Fondos EIE;
- Debe evaluarse el papel de los socios a la hora de aplicar los acuerdos de asociación, y el rendimiento y la eficacia de la asociación en el periodo de programación.

1.5.2. Aplicación del principio de partenariado durante la programación

La autoridad que ha coordinado la preparación del Acuerdo de Asociación fue la Dirección General de Fondos Comunitarios (DGFC), del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en estrecha coordinación con los representantes de los diferentes Fondos EIE (FEDER, FSE, FEADER y FEMP), a través del Grupo de Coordinación de Fondos.

A partir de la experiencia acumulada en períodos anteriores y promoviendo una aplicación reforzada del principio del partenariado para el 2014-2020, la DGFC comenzó este proceso de asociación desde los primeros momentos de los trabajos de programación de los Fondos, en concreto, en la fase inicial de preparación del Acuerdo de Asociación.

El proceso de desarrollo e implementación del principio de partenariado se ha llevado a cabo a través de un proceso en dos vueltas, de forma que los agentes del partenariado son consultados dos veces: una al comienzo del proceso, cuando aún no existe una propuesta de documento y otra posterior, sobre un borrador de Acuerdo de Asociación.

Las fases del proceso son:

1.ª fase:

1. Identificación de los requisitos regulatorios, contenidos en el Reglamento (UE) N.º1303/2013 así como en el Código de Conducta Europeo sobre partenariado.
2. Elaboración de documentos metodológicos (Fichas 1.a y Ficha 2) con el fin de exponer los antecedentes a los agentes a contactar y facilitar la remisión de informes homogéneos. La elaboración de estos documentos se ha llevado a cabo conjuntamente entre todos los Fondos EIE, en el Grupo de Coordinación de Fondos.
3. Selección de agentes relevantes según los criterios que se enumeran más adelante, incluyendo las tres tipologías definidas en el Código de Conducta: autoridades públicas, representantes de los agentes económicos y sociales y representantes de la sociedad civil, en estrecha coordinación y según el criterio de los diferentes Fondos
4. Entrevistas con los agentes y entrega de los documentos metodológicos.
5. Recepción de los informes de cada uno de los agentes.
6. Agregación de información e integración en el Acuerdo de Asociación.
7. Además, y con objeto de que cualquier ciudadano u organización interesados en la Política de Cohesión 2014-2020 pudiera aportar su visión sobre el próximo período, en la página web de la Dirección General de Fondos Comunitarios se ha habilitado por primera vez en esta fase, un buzón para la recepción de información, comentarios o sugerencias.

2.ª fase:

El 21 de marzo de 2014, el Consejo de Ministros fue informado del borrador de Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, tras lo que fue sometido a una nueva fase de consulta al público de tres semanas de duración, antes de su remisión a la Comisión. Dicho borrador fue además remitido de nuevo a los agentes del partenariado que habían participado en la primera fase.

Selección de los partners:

Los socios integrantes del partenariado se seleccionaron para la fase de elaboración de este Acuerdo de Asociación con arreglo a su relevancia y representatividad en los distintos sectores o áreas de actividad, relacionadas con los ámbitos de aplicación de los Fondos o con los principios horizontales. Dicha relevancia y representatividad se ha valorado en función de los criterios siguientes:

- Competencia, bien transversal o sectorial: se han seleccionado agentes directamente vinculados con los objetivos temáticos, con competencia y experiencia en dichos ámbitos.
- Nivel de representación adecuado: se han seleccionado agentes con representación y ámbito de actuación en todo el territorio nacional e incluso, en algunos casos, ámbito europeo e internacional.
- Capacidad de participación activa: fundamentalmente relacionada con los dos criterios anteriores de competencia y nivel de representación. Asimismo, se han incluido algunas organizaciones “paraguas”
- Interés en las temáticas prioritarias de aplicación de los Fondos en el período 2014-2020.

1.6. Reflexiones sobre la Política de Cohesión Post 2020

Pese a que apenas se ha comenzado a ejecutar los programas del periodo 2014-2020, ya ha comenzado a nivel europeo el debate y la reflexión sobre la Política de Cohesión post 2020, en el seno de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y en otras instituciones como en el Comité de las Regiones.

La Política de Cohesión de la Unión Europea se fundamenta en el objetivo del Tratado sobre el logro de la cohesión económica, social y territorial en la UE.

No obstante, el debate surge en torno a los aún patentes efectos de la crisis económica y financiera, así como los nuevos retos que se presentan como son los refugiados. Otros temas como la profundización de la Unión Económica y Monetaria (UEM), la mejora de la regulación y un mejor gasto y la gobernanza económica de la Unión preocupan a los dirigentes políticos, y afectarán a la futura Política de Cohesión en Europa.

Así, la Comisión Europea, el Parlamento y el Comité de las Regiones han comenzado procesos paralelos de reflexión, en base a los resultados del período que concluye 2007-2013 así como de las primeras experiencias sobre las reformas de la Política de Cohesión aplicadas para el período 2014-2020.

Entre los temas de debate aparecen algunos como:

- El **alineamiento de la Política de Cohesión con la Estrategia Europa 2020**. En la preparación del período de programación actual, se alegó que dicho alineamiento respondía a la necesidad de trabajar en pos de objetivos comunes. Sin embargo, la Estrategia Europa 2020 se basaba en objetivos europeos y nacionales –no regionales–; por

ello no ha tenido suficientemente en cuenta la división territorial y los distintos retos de desarrollo de las regiones de Europa («ceguera espacial»). Por tanto, mantener este estrecho alineamiento en el futuro parece exigir una dimensión territorial más sólida en la estrategia futura de crecimiento de la UE.

- Además, la programación plurianual de la política de cohesión se verá influida por el debate sobre la **duración futura del próximo marco financiero plurianual (MFP)**. Una duración menor del próximo MFP afectaría a la estabilidad y la previsibilidad de políticas a más largo plazo. No obstante, esto deberá compensarse con una mayor flexibilidad, para disponer de la adaptabilidad suficiente de la Política de Cohesión para afrontar retos sobrevenidos.
- Otro tema que frecuentemente se debate es la **simplificación** de la Política de Cohesión. Si ésta ha de continuar siendo una política horizontal en toda la UE, debe simplificarse sustancialmente para reducir la carga administrativa y las tasas de error. El esfuerzo de simplificación actual debe enfocarse no sólo hacia el usuario final sino abarcar todo el sistema de ejecución. Se necesitan cambios radicales para garantizar que los programas de los Fondos EIE se puedan aplicar sobre la base de normas de elegibilidad y sistemas de auditoría únicos. Solo se podrá alcanzar una mayor orientación al resultado a través de una nueva relación entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, basada en la confianza mutua y la rendición de cuentas.
- También se pone en cuestión si la variable de referencia en la asignación de los Fondos a nivel regional debe seguir siendo el **PIB per cápita**, o éste debe complementarse con otros indicadores para lograr una evaluación más realista sobre el nivel de vida en los territorios.
- Asimismo, será esencial concentrarse más en **medir los resultados** de las políticas europeas como Horizonte 2020, la Política Agrícola Común o los Fondos EIE, analizando en qué medida dichos programas aumentaron la competitividad y la innovación y contribuyeron a reducir las disparidades de desarrollo.
- El debate aborda también **los instrumentos para la aplicación de la Política de Cohesión**, en particular con respecto a la movilización del capital privado y el uso de instrumentos financieros.
- También plantea el papel de la **cooperación territorial europea**. Aunque esta cooperación se denomina el «segundo objetivo de la política de cohesión» con su propio reglamento, solo representa el 3% de los recursos totales. A la vista de la creciente cantidad de estrategias macrorregionales, estrategias de cuencas marítimas, se hará necesario reconsiderar la inversión en este objetivo.

Algunos Estados miembros también han iniciado procesos de reflexión en relación a los principales temas como:

- **Objetivos y retos:** la contribución y valor añadido de la Política de Cohesión a los objetivos de cohesión y de competitividad, y su rol en afrontar nuevos retos (como

la seguridad energética o las migraciones); así como una óptima definición de la política para las regiones más retrasadas y con menor crecimiento.

- **Arquitectura de la política y asignaciones financieras:** su continuidad en las regiones más desarrolladas.
- **Instrumentos financieros:** reformas para estimular la inversión en la Unión Europea.
- **Enfoque temático y geográfico:** el equilibrio necesario entre la contribución a objetivos generales temáticos en la UE y las necesidades territoriales de desarrollo.
- **Dimensión Urbana:** el papel de la Política de Cohesión en las áreas urbanas.
- **Gobernanza y simplificación:** el papel de la política en cuanto al apoyo a la mejora de la gobernanza y la necesidad de simplificación. El futuro del modelo de gestión compartida.
- **Gobernanza económica y reformas estructurales:** contribución e integración de la Política de Cohesión a la gobernanza económica de la Unión y a su agenda de reformas.

Bibliografía

Barca, F. (2009). “Informe Barca - un programa de reforma de la política de cohesión”.

Comisión Europea (2010). Comunicación de la Comisión “Una estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador”, COM (2010) final. Bruselas 3 marzo 2010.

Comisión Europea (2014). “Posición de los servicios de la Comisión sobre el desarrollo del Acuerdo de Asociación y de los programas en España”. <http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/di/Paginas/inicio.aspx>

Madrid, M. (2013). “El marco financiero plurianual 2014-2020”. Boletín Económico del ICE, N.º 3038.

Reglamento (UE) N.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) N.º 1083/2006 del Consejo.

Reglamento Delegado (UE) N.º 240/2014 de la Comisión de 7 de enero de 2014 relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

Rodríguez Santos y Fernández-Ardavín Martínez (2011). “La estrategia UE 2010 como respuesta a los nuevos desafíos de la Unión Europea”. Boletín Económico del ICE, N.º 3010.