

## DICTÁMENES

## COMITÉ DE LAS REGIONES

103ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 7-9 DE OCTUBRE DE 2013

**Dictamen del Comité de las Regiones — Recomendaciones para un mejor gasto**

(2013/C 356/02)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- subraya la importancia de los presupuestos locales y regionales en el gasto público en la Unión Europea. En este sentido señala la conveniencia de que las dotaciones de la política de cohesión se analicen como inversiones y no como simples gastos de carácter público;
- considera que, para realizar un mejor gasto, no basta únicamente con aumentar la eficacia y la eficiencia en la asignación de los recursos, sino que es necesario tener en cuenta las diferencias territoriales y los obstáculos que puedan dificultar el crecimiento en ciertas regiones, analizar sus efectos sobre el gasto y buscar la forma de reducir sus consecuencias para la política de cohesión;
- subraya que la gobernanza multinivel y la colaboración entre los distintos niveles administrativos son fundamentales para una mejor aplicación de los fondos de cara a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020;
- reitera que las condicionalidades ex ante deberían limitarse a las áreas que están directamente relacionadas con la ejecución de la política de cohesión y que es importante evitar sobrecargar la política de cohesión con las responsabilidades que no pertenecen a la misma y que contribuyen al aumento de la burocracia;
- reitera su firme oposición a la condicionalidad macroeconómica, siguiendo la posición del Parlamento Europeo;
- lamenta la insistencia del Consejo en la reserva de eficacia. Reitera, en cambio, la propuesta de crear una reserva de flexibilidad financiada con recursos de liberación automática;
- sugiere como posibles mecanismos para la simplificación en la gestión la homogeneización de procedimientos y normalización de documentos, la utilización de herramientas informáticas comunes, y la implantación efectiva de ventanillas únicas, que eviten los trámites interdepartamentales dentro de la misma administración.

**Ponente** Alberto NÚÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), Presidente de la Xunta de Galicia

**Documento de referencia**

## I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

### *Papel de la política de cohesión y de los presupuestos locales y regionales*

1. destaca la importancia que la política de cohesión ha tenido hasta el momento en el proceso de convergencia entre las regiones de la Unión Europea, y señala el papel que continuará teniendo en el futuro al constituir un eje fundamental para crear empleo, promover el crecimiento económico y afrontar el reto de la cohesión social y territorial, contribuyendo de esta forma a lograr los objetivos de Europa 2020. De hecho, los Fondos Estructurales representan más del 60 % de toda la inversión pública en seis Estados miembros y entre el 30 % y el 60 % de la inversión pública en siete Estados miembros;

2. subraya la importancia de los presupuestos locales y regionales en el gasto público en la Unión Europea, que representaron un 16,7 % del PIB en el año 2011, concentrando un 34 % de todo el gasto público de la Unión Europea, destacando en estos presupuestos las inversiones directas, que constituyen un elemento clave para una rápida recuperación económica. En este sentido quiere expresar la conveniencia de que las dotaciones de la política de cohesión se analicen como inversiones y no como simples gastos de carácter público;

### *Aspectos generales que pueden contribuir a un mejor gasto*

3. considera que, para realizar un mejor gasto, no basta únicamente con aumentar la eficacia y la eficiencia en la asignación de los recursos, sino que es necesario tener en cuenta las diferencias territoriales y los obstáculos que puedan dificultar el crecimiento en ciertas regiones, analizar los efectos sobre las intervenciones y buscar la forma de reducir las consecuencias en el impacto de la política de cohesión;

4. recomienda concentrar los recursos que ofrece la financiación europea en los ámbitos que tengan un mayor carácter estratégico en cada territorio, principalmente en las áreas de conocimiento, educación, investigación e innovación, generadoras de un efecto palanca sobre el resto de la economía de las regiones;

5. considera que la inversión pública es una responsabilidad compartida entre todos los niveles de gobierno y acoge con satisfacción el proyecto de recomendación sobre los principios

básicos para una inversión pública eficaz propuestos por la OCDE <sup>(1)</sup>; solicita que dichos principios sean adoptados a nivel de la Unión Europea y propone un seguimiento periódico de su aplicación en el cuadro de indicadores de gobernanza multinivel elaborado por el Comité de las Regiones;

### *Coordinación de las intervenciones*

6. considera positivo el enfoque integrado del marco estratégico común para el nuevo período de programación, que aglutina la totalidad de los recursos asignados a fines regionales, si bien resalta la dificultad de la coordinación entre las intervenciones debido a que los objetivos temáticos recogidos en las propuestas de Reglamento de disposiciones comunes difieren de las seis prioridades previstas para el Feader y de las del FEMP;

7. reitera la interconexión entre la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 y la vigencia de los objetivos globales de refuerzo de la competitividad y empleo (crecimiento sostenible, empleo y bienestar siguen plenamente vigentes). En este sentido, es fundamental el impulso que ha dado la política de cohesión a la I+D+i y al conocimiento, que ha permitido desarrollar proyectos innovadores, aumentando el valor añadido comunitario y destacando la importancia de la coordinación de los programas e instrumentos de financiación de la política de cohesión con las políticas de innovación e investigación;

8. recuerda la importancia del seguimiento de los resultados obtenidos en la aplicación de la política de cohesión para medir su impacto. Cualquier actuación debe ser susceptible de ser cuantificada y analizada en función de criterios de seguimiento para valorar su aportación al desarrollo regional y local. Por otra parte, una orientación basada en objetivos y no en los requisitos de subvencionabilidad permite a las regiones elegir mejor las herramientas y medidas y adaptarlas a sus necesidades;

<sup>(1)</sup> Véase: OECD Paper GOV/TDPC/(2013)3. Estos principios incluyen, entre otros aspectos: el uso de una estrategia integrada adaptada a los diferentes territorios; la adopción de instrumentos de coordinación eficaces entre las administraciones nacionales y subnacionales; la coordinación entre los gobiernos subnacionales para invertir en el nivel más adecuado; la valoración a priori del impacto y de los riesgos de la inversión pública a largo plazo; la implicación de los actores interesados en todas las fases del ciclo de inversión; la movilización de los actores privados y las instituciones financieras para diversificar las fuentes de financiación y fortalecer las capacidades, el refuerzo de las capacidades de las personas y las instituciones implicadas en la inversión pública; el enfoque en los resultados y la promoción del aprendizaje; el desarrollo de un marco fiscal adaptado a los objetivos de inversión perseguidos; la exigencia de una gestión financiera rigurosa y transparente en todos los niveles de gobierno; la transparencia y el uso inteligente de la contratación pública; la promoción de un marco normativo de calidad y coherente en todos los niveles de gobierno.

### **Gobernanza y descentralización**

9. subraya que la gobernanza multinivel y la colaboración entre los distintos niveles administrativos son fundamentales para una mejor aplicación de los fondos de cara a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En esta línea, acogió con satisfacción que el marco estratégico común incluyera entre sus principios horizontales la gobernanza multinivel y el principio de asociación, y se compromete a pronunciarse sobre el proyecto de propuesta de la Comisión relativo al código europeo de conducta previsto en el artículo 5.3 del Reglamento sobre disposiciones comunes para fomentar la participación activa en todas las etapas del ciclo de programación de las autoridades regionales y locales, interlocutores económicos y sociales, y organizaciones representativas de la sociedad civil;

10. reitera que un mayor nivel de descentralización en las tareas de planificación y ejecución es mucho más eficiente, tanto en términos de costes como de calidad de los servicios, por la proximidad a la ciudadanía. También presenta ventajas importantes en la identificación de las necesidades y demandas así como en el diseño de políticas destinadas a potenciar el crecimiento sostenible y competitivo, al tiempo que refuerza la autonomía y la democracia local;

11. considera que la descentralización a través de las instituciones regionales y locales desempeña un papel crucial para reducir las disparidades económicas y sociales existentes entre las regiones de Europa, contribuyendo así a mitigar el impacto negativo del éxodo rural desde las regiones pobres a los grandes centros urbanos, así como la emigración, que debilita el mercado de trabajo, de un Estado miembro a otro. Señala que para que las regiones cuenten con inversiones mejor definidas y más eficaces es esencial planificarlas y concebirlas por adelantado, a largo plazo y anualmente. El enfoque ascendente es fundamental para planificar mejor los programas de inversiones de cada país y los planes nacionales de desarrollo;

12. señala que el valor añadido del gasto en la Unión Europea depende de los obstáculos específicos que encuentra en cada región, y en consecuencia, no es posible establecer una estrategia común aplicable con carácter general a todas las regiones, lo que hace indispensable una cierta flexibilidad en el marco normativo para el período de programación;

13. considera que para alcanzar los objetivos que se persiguen, con independencia de las diferencias entre las regiones, es indispensable una participación destacada de las autoridades locales y regionales para la aplicación de los Fondos en el período 2014-2020, desde la elaboración del marco normativo que ha de regirla hasta la ejecución de las actuaciones;

14. recomienda descentralizar la gestión operativa a nivel regional y local, lo cual aumentará la coordinación y

complementariedad entre los Fondos y asegurará un enfoque ascendente, basado en las necesidades y características de cada territorio. Además, esta descentralización asignará a los entes locales y regionales encargados de la ejecución de las intervenciones las responsabilidades atribuidas a cada autoridad de los programas operativos;

### **Aplicación del principio de subsidiariedad**

15. subraya que el Tratado de Lisboa reforzó el principio de subsidiariedad y reitera que ha de conservarse y seguir desarrollándose el enfoque de la política de cohesión basado en la subsidiariedad, de modo que se refuerce el papel de los entes locales y regionales en todas las fases del ciclo de vida de las acciones estructurales;

16. apuesta por la utilización del principio de subsidiariedad junto con el de proporcionalidad no solo en aras de una mayor eficacia: por ejemplo, debe mantenerse el sistema actual descentralizado en la elaboración de programas operativos o incluso reforzarse, de modo que se impulse la autonomía regional y local en la aplicación práctica de la política de cohesión europea; esto redundará en una programación más ajustada a las necesidades y prioridades de cada región;

17. estima que las autoridades regionales y locales deben asumir un nivel máximo de competencias en los programas e intervenciones que se desarrollan en cada región a fin de lograr un auténtico enfoque integrado y centrado en los territorios (*place-based*). Las regiones son los interlocutores más adecuados para los responsables de los Fondos a nivel de la Unión Europea y pueden servir de nexo de unión entre las iniciativas europeas, nacionales, regionales y locales;

### **Condicionidad y política de cohesión**

18. reitera que las condicionalidades *ex ante* deberían limitarse a las áreas que están directamente relacionadas con la ejecución de la política de cohesión y que es importante evitar sobrecargar la política de cohesión con las responsabilidades que no pertenecen a la misma y que contribuyen al aumento de la burocracia;

19. recuerda la posición del CDR sobre la propuesta de Reglamento general relativa al período de programación 2014-2020, que señalaba que las regiones y las entidades locales no son en su mayor parte responsables del cumplimiento de los objetivos de gobernanza económica, por lo que la aplicación de la condicionalidad macroeconómica a nivel nacional haría que la política de cohesión fuera más injusta, al tiempo que se generaría una incertidumbre acerca de la financiación de futuros nuevos proyectos;

20. reitera su firme oposición a la condicionalidad macroeconómica, siguiendo la posición del Parlamento Europeo;

### **Mecanismos de seguimiento**

21. apuesta por un enfoque diferenciado en el uso de indicadores de resultados cualitativos y cuantitativos, que sean relevantes y se seleccionen adecuadamente, centrándose en los resultados de los proyectos y los beneficios a largo plazo en lugar de en suposiciones teóricas, a fin de tratar de armonizar a nivel europeo los criterios de evaluación de los resultados de las intervenciones de los Fondos;

22. manifiesta expresamente su apoyo a la cultura de la evaluación, que permite una mejora continua de la calidad de las estrategias y los procedimientos, y recomienda promover el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre autoridades nacionales y regionales de toda Europa. Para conseguir este objetivo, propone que se ponga a disposición una base de datos integrada en la que se recojan buenas prácticas y mejores tecnologías financiadas por cualquiera de los fondos del marco estratégico común;

### **Reservas**

23. lamenta la insistencia del Consejo en la reserva de eficacia. Reitera, en cambio, la propuesta de crear una reserva de flexibilidad financiada con recursos de liberación automática, para que los responsables de las políticas puedan orientar la estrategia a medio plazo, incentivando de este modo la realización de los gastos inicialmente asignados a cada programa operativo;

### **Inversiones Territoriales Integradas**

24. estima que la posibilidad de diseñar y aplicar estrategias por medio de las inversiones territoriales integradas que permiten implementar acciones transversales financiadas con uno o varios ejes o programas contribuirá a que los proyectos que se seleccionen tengan un mayor impacto real sobre el territorio en que se desarrollan, al tiempo que se dota a los Fondos de un mayor valor añadido, aumentando la eficiencia del gasto;

### **Gestión de los programas**

25. comparte la idea de compaginar los instrumentos financieros y las subvenciones como instrumentos complementarios que contribuyen a un desarrollo regional equilibrado y a un crecimiento inteligente; su utilización adecuadamente combinada, debe ser un elemento básico sobre el que se apoyen las políticas de inversiones en el período 2014-2020. En este sentido se ha pronunciado el CEPS en un informe para el Parlamento Europeo en el que considera que los instrumentos financieros innovadores no deberán sustituir a las ayudas y solamente son adecuados para proyectos con rentabilidad financiera;

26. estima que durante la ejecución de los marcos plurianuales surgen elementos que pueden alterar los objetivos y las prioridades iniciales, por lo que, si bien no son deseables frecuentes reprogramaciones, sí se debería flexibilizar la posibilidad de reasignar internamente una parte de los recursos de los programas. Dicha reasignación habrá de respetar en todo caso, los objetivos iniciales previstos y en unos porcentajes que no alteren significativamente su consecución, y que al tiempo permita adaptarlos a la nueva realidad en que se encuentre la región;

### **Simplificación**

27. considera que a pesar de haberse endurecido los requisitos de aplicación y las disposiciones de control financiero, no se han confirmado las simplificaciones anunciadas en el período 2007-2013, antes al contrario, se han producido costes desproporcionados. Por ello reitera la necesidad de llevar a cabo una simplificación real de la carga administrativa, centrando los mayores esfuerzos en la gestión de los programas. Esta simplificación debe abarcar desde la Comisión hasta los potenciales beneficiarios, conciliándola con los imprescindibles requisitos de verificación y control de las actuaciones y del respeto a las garantías de los beneficiarios;

28. está convencido de que todas las medidas de simplificación que se adopten a nivel de la Unión Europea no tendrán un impacto significativo en la gestión de los programas si no van acompañadas también de verdaderas medidas de simplificación a nivel nacional, regional y local, en función de las competencias de cada una de las administraciones;

29. sugiere como posibles mecanismos para la simplificación en la gestión la homogeneización de procedimientos y normalización de documentos, la utilización de herramientas informáticas comunes, la implantación efectiva de ventanillas únicas, que eviten los trámites interdepartamentales dentro de la misma administración;

30. recomienda el uso generalizado de la administración electrónica que puede constituir un elemento fundamental en la aplicación de los recursos y las relaciones entre los beneficiarios, verdaderos promotores de la creación de riqueza, y las autoridades y gestores de las distintas intervenciones;

31. recomienda el planteamiento alternativo de los costes estándar como una forma de aprobación y justificación de los gastos que exige una menor carga administrativa y no altera los objetivos que se persiguen con las intervenciones;

32. reitera la posibilidad de reducir también otros trámites burocráticos a través de informes y controles simplificados para medir los progresos, la comprobación de la fiabilidad de los procedimientos de verificación y control y auditoría de los programas;

33. recuerda la utilidad de los programas monofondo, que han permitido simplificar los procedimientos de aprobación y revisión con respecto a los programas integrados, y señala las ventajas de los programas operativos basados en varios Fondos. Estos permiten maximizar el impacto positivo de la intervención de la UE en las regiones al aprovechar de manera integrada las oportunidades creadas por los diferentes instrumentos de desarrollo;

34. señala que un potencial foco de conflicto para la gestión de los Fondos es la transposición de las normas comunitarias a la legislación de los Estados, por lo que solicita de las autoridades competentes el máximo rigor en la elaboración de las disposiciones, principalmente en aquellas que tienen un impacto horizontal sobre los programas, como es el caso de la contratación o de las subvenciones;

35. considera que la estrecha relación de la política de cohesión con las disposiciones europeas en materia de ayudas estatales y de servicios de interés económico general exige que cualquier reforma cuide especialmente la compatibilidad entre los mecanismos de financiación y no añada cargas administrativas adicionales para la gestión de los programas;

36. reitera la conveniencia de un marco claro de aplicación de las normas sobre las ayudas de Estado a los instrumentos financieros y las asociaciones público-privadas (APP), que evite paralizaciones o retrasos en la implantación de los proyectos;

37. propone aprovechar la simplificación introducida por la Comisión al limitar el número de criterios de subvencionabilidad en determinadas intervenciones. Para ello aboga por que, en los procesos de selección de proyectos se introduzcan indicadores que permitan analizar tanto el impacto de la inversión como el grado de madurez de los proyectos, logrando una asignación más eficiente de los recursos y priorizando aquellos cuyo valor añadido es mayor y su repercusión en la economía se aprecia antes. El éxito de las inversiones a largo plazo pasa fundamentalmente por reforzar las capacidades administrativas de los entes locales — especialmente cuando son los beneficiarios finales de los proyectos, en lo que se refiere a la contratación pública y la supervisión técnica, así como después de la gestión de los activos de inversión;

### **Alternativas de financiación**

38. recomienda que las autoridades responsables aprovechen la posibilidad de obtener cofinanciación privada en los proyectos, ya que constituye una oportunidad adicional de la política de cohesión en un contexto de recursos públicos cada vez más limitados, lo que sin duda aportará un valor añadido a esta política; en esta línea, los modelos de asociación público-privada pueden ser un instrumento a desarrollar en el nuevo período de programación. Además, la cofinanciación privada de proyectos para el desarrollo económico contribuye a garantizar la

pertinencia de este tipo de medidas, así como el compromiso y la propia responsabilidad de las empresas por las iniciativas emprendidas;

39. advierte del importante papel que puede desarrollar el BEI en este entorno y señala las posibilidades adicionales que se presentan con los «préstamos marco» y «préstamos para programas estructurales»;

40. expone que se debe considerar, tal y como ha recogido en anteriores dictámenes, la posibilidad de emitir bonos para la financiación de proyectos importantes cuya rentabilidad económica se genera a medio plazo;

### **Instrumentos financieros**

41. reconoce las dificultades de funcionamiento de los instrumentos financieros en el presente periodo, constatando especialmente las preocupaciones y necesidades específicas de las ciudades y áreas urbanas en cuanto al desarrollo del instrumento Jessica, consecuencia de las tensiones entre las autoridades de gestión de los programas y las autoridades municipales. Por ello, reitera la necesidad de que en la aplicación de la política de cohesión se facilite la utilización de instrumentos basados en el préstamo en los ámbitos adecuados, por su efecto multiplicador e impulso de la efectividad de las intervenciones, al tiempo que exige un menor esfuerzo para los presupuestos regionales y locales y sugiere que para ello se tenga en cuenta la participación de los bancos de desarrollo, entre otros agentes;

### **Retroactividad de las disposiciones**

42. rechaza la práctica de establecer disposiciones con carácter retroactivo y considera que debería evitarse en el futuro, ya que dificulta la gestión y genera inseguridades jurídicas, e insta a que se estudie la aplicación de un principio de proporcionalidad que adecúe las exigencias de control a la dimensión de los proyectos cofinanciados con los Fondos Estructurales;

### **Proporcionalidad en el control**

43. considera que la opción de establecer «contratos de confianza» entre la Comisión Europea y las regiones pueden evitar duplicidades en los procedimientos de auditoría, aplicando así el principio de proporcionalidad;

44. considera que es preciso abordar de forma específica el diseño a nivel de la UE de las pautas relativas a los mecanismos de gestión y control aplicables a los proyectos o programas multifondo, de tal forma que se eviten duplicidades administrativas que puedan desalentar su utilización; especialmente en lo que se refiere a la designación de autoridades responsables únicas, la rendición de cuentas globales y las auditorías integradas. En este sentido, manifiesta su deseo de pronunciarse sobre las orientaciones de aplicación para los nuevos proyectos multifondo;

45. señala que las autoridades responsables de gestión de los proyectos deben tener una acusada sensibilidad a la aportación de recursos adicionales que la Unión Europea pone a disposición de las regiones; en consecuencia, recomienda adaptar sus organizaciones de forma que se garantice una estructura organizativa suficiente y adecuada para un óptimo aprovechamiento de estos recursos.

Bruselas, 8 de octubre de 2013.

*El Presidente*  
*del Comité de las Regiones*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---