

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

480ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ABRIL DE 2012

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006»**

[COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)]

(2012/C 191/06)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

El 25 y 27 de octubre de 2011, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 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, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006»*

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor, 9 en contra y 9 abstenciones, el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que las políticas económicas que se están desarrollando actualmente en la UE (austeridad, restricción presupuestaria a nivel nacional, limitación del presupuesto de la UE, compacto fiscal, limitar el BCE, etc.) están iniciando un proceso de recesión de efectos impredecibles, en un momento en que lo que se necesita es justo lo opuesto, es decir, medidas que se adopten al mismo tiempo, si no de antemano, para apoyar **el crecimiento y el empleo** con una propuesta más valiente y efectiva. Una importante contribución a este objetivo podría provenir de los Fondos Estructurales (FE) (y en parte, con

carácter temporal, de los fondos de la PAC), como ya se sugirió en la Cumbre del 30 de enero de 2012, aunque en forma limitada.

1.2 Habría que poner en marcha un plan europeo para el crecimiento –un «New Deal»–, con proyectos específicos y de gran envergadura, con la participación de algunos sectores clave que sean capaces de poner de nuevo en marcha la economía de la UE. Un plan de estas características podría ser financiado mediante la utilización, con efecto inmediato, de los fondos residuales de 2007-2013, a los que durante un tiempo limitado podrían añadirse, tan pronto como sea posible, parte de los previstos para 2014-2020. Un fondo de este tipo tendría que

ser apoyado e impulsado por la intervención del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través de una emisión de empréstitos<sup>(1)</sup> (artículo 87 del nuevo Reglamento). Esto tendría un efecto multiplicador sobre las inversiones, ya que atraería capitales del exterior y produciría un efecto positivo sobre la deuda soberana en euros, que se vería reforzada.

1.3 El CESE está firmemente convencido de que los acuerdos de asociación, al involucrar a todos los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los proyectos adoptados en el marco de la política de cohesión de la UE, contribuyen directamente a su éxito. Se congratula de los avances realizados en el artículo 5 de la propuesta de la Comisión Europea, que establece la obligatoriedad de celebrar acuerdos de asociación horizontales; recuerda que debe haber una participación real en todas las etapas de ejecución de los fondos, incluyéndose a estos interlocutores, con derecho a voto, en los comités de supervisión. En este contexto, el CESE considera que el artículo 5 del Reglamento sobre disposiciones comunes debería ser revisado y redactado de nuevo de forma que sus disposiciones relativas a la asociación (*partnership*), y especialmente el apartado 2, sean efectivamente aplicables a todos los niveles administrativos: nacional, regional y local.

1.3.1 El CESE está dispuesto a contribuir al código de conducta que se menciona en el artículo 5, y está profundamente preocupado por las señales que emite el Consejo, en el que los Estados miembros quieren restringir la aplicación del principio de asociación; pide a la Comisión y al Parlamento que inviertan esta tendencia. El código de conducta debería incluir una definición claramente integradora de organización no gubernamental (ONG) que incluya las organizaciones representativas de grupos vulnerables, conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 19 del TFUE (mujeres, personas mayores, jóvenes, orientación sexual, discapacidad, religión y pertenencia a una minoría étnica). El código de conducta debería determinar aún más una serie de normas de claras para la ejecución de los proyectos y programas, insistir en una tramitación oportuna y establecer un procedimiento de queja que permita la ejecución y el uso eficaz y no burocrático de los programas de la política de cohesión. El CESE considera que los criterios adicionales de aprobación que utilicen los Estados miembros deberían ser antes sometidos a escrutinio público para evitar introducir más burocracia (y un «exceso de regulación» nacional).

1.4 El CESE aprueba que se haga un mayor uso de la **condicionalidad** *ex ante* y *ex post* en los Fondos Estructurales de la UE, con el fin de lograr unos resultados más centrados, sostenibles y reales; sin embargo, el CESE rechaza la condicionalidad macroeconómica de las regiones por penalizar a las regiones y a los ciudadanos, que no tienen la culpa de las decisiones macroeconómicas adoptadas a nivel nacional o europeo.

1.5 El CESE reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para **simplificar los procedimientos**, pero considera que son insuficientes. Sigue habiendo una excesiva complejidad.

Debido a un énfasis excesivo en los temas de auditoría y en los procedimientos, tanto las autoridades nacionales como las europeas están impidiendo todavía a las PYME y a las ONG tener un acceso fácil a la financiación de la UE. Es preciso reducir la burocracia, especialmente en los países en los que el sistema territorial federal crea distintos niveles de burocracia.

1.6 El CESE se ofrece a considerar la idea de crear una «ventanilla única» para los beneficiarios a fin de que la política de cohesión esté más «dirigida por los beneficiarios» (un enfoque basado en el cliente). El CESE también considera que es necesario elevar de los 100 000 euros actuales a 250 000 euros el umbral de los proyectos que, con arreglo al artículo 140, no se someterán a más de una auditoría. Este importe debería aplicarse a la parte de financiación europea de estos proyectos, con el fin de conseguir que las reglas sean más simples.

1.7 El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de **concentración temática** como medio de reducir la fragmentación de los esfuerzos; en este sentido, el CESE anima a una estrecha coordinación de esfuerzos entre los distintos Fondos Estructurales con el fin de crear una política de cohesión única y unificada que pueda contribuir plenamente al logro de los objetivos de Europa 2020. Cree que 1) la mejora de la accesibilidad y 2) la capacitación de las partes interesadas en la política de cohesión (socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC) deben convertirse en áreas temáticas específicas.

1.8 El CESE reitera la importancia de modificar el artículo 7 del RDC a fin de incorporar el acceso a los fondos y la **accesibilidad para las personas con discapacidad**, conforme a lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

1.9 El CESE subraya la importancia de desarrollar las capacidades de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC, y pide que en el artículo 2 se incluya una definición de desarrollo de capacidades. La definición de desarrollo de capacidades debe entenderse como la mejora de la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación, ejecución y seguimiento de los Fondos Estructurales en todas las etapas.

1.10 El CESE pide que el **Marco Estratégico Común** sea presentado por la Comisión y que permita a las instituciones de la UE y a los órganos políticos participar en su negociación y aprobación.

1.11 El CESE recomienda que se aclare la participación de los agentes de la **economía social** en la consecución de los diferentes objetivos de los fondos.

1.12 El CESE considera que la condicionalidad no debería mermar la **flexibilidad** de las acciones estructurales, ya que no cabe una solución única para todas las regiones, manteniendo al mismo tiempo los objetivos comunes de lograr más cohesión a través de normas comunes.

<sup>(1)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre «Crecimiento y deuda soberana» (DO C 143 de 22.05.2012, p. 10), y sobre el «Fondo de Cohesión» (Véase la página 38 del presente Diario Oficial).

1.13 El Comité apoya firmemente la propuesta de que al menos el 20 % del total de los créditos nacionales del Fondo Social Europeo se destine a la integración social y a la lucha contra la pobreza.

1.14 El CESE valora positivamente el esfuerzo de hacer un RDC más orientado hacia los resultados y cree que los **indicadores** basados en criterios exclusivamente macroeconómicos, como el PIB, son claramente ineficaces para determinar el nivel de cohesión.

1.15 El CESE pide que se refuerce la capacidad de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1 del RDC en su artículo 51. La inclusión de estos socios en este proceso de asistencia, estudio, evaluación y apoyo de expertos, junto con otras acciones respaldadas mediante **asistencia técnica**, dará como resultado una participación más significativa y la posibilidad de que todos los socios participen en los Fondos Estructurales y, en última instancia, será beneficiosa para el éxito de la ejecución de la política de cohesión. El CESE lamenta que se haya propuesto que, en los programas operativos, se excluya la asistencia técnica de las acciones relacionadas con el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre hombres y mujeres. Esta exclusión debe eliminarse del artículo 87.

1.16 El CESE cree firmemente que, por medio de una **ingeniería financiera** inteligente, debe hacerse el mejor uso posible de la limitada financiación disponible y debe buscarse el máximo impacto posible de cada euro disponible para financiar la cohesión. El CESE subraya la importancia de coordinar cuidadosamente las actividades de los distintos Fondos Estructurales y la necesidad de revisar las tasas de cofinanciación para que reflejen mejor las necesidades de los beneficiarios en la crisis actual.

1.17 Conforme a lo dispuesto en el artículo 174 del Tratado FUE, la política de cohesión es crucial para la UE y está encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. Para los Estados miembros que presenten un crecimiento medio del PIB negativo en el período 2007-2009 y una buena tasa de absorción para el período actual, el tipo del límite máximo se fijará como mínimo en el nivel del período actual. El límite máximo para la política de cohesión no se aplicará a los fondos de pesca ni de desarrollo rural.

## 2. El desafío que la crisis plantea a la UE: Nuevos Fondos Estructurales para una época difícil

2.1 En la UE la tasa de desempleo ha aumentado hasta el 10,3 % debido a la crisis económica (más de cinco millones son jóvenes – la «generación perdida») y el porcentaje de personas en riesgo de exclusión social ha aumentado más del 4 % en algunos países de la UE y el 3 % en el caso de las personas gravemente necesitadas.

2.2 A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha por las políticas europeas de cohesión, desarrollo rural y pesca, las desigualdades entre regiones están aumentando de nuevo. Según el «V Informe sobre Cohesión», las disparidades han aumentado en general, especialmente las disparidades dentro de los países (las capitales son cada vez más ricas; las regiones menos desarrolladas, cada vez más pobres), y en algunos casos de forma

drástica. El informe también muestra las importantes diferencias entre las ciudades y el campo con respecto al nivel de desarrollo<sup>(2)</sup>.

2.3 El CESE, sobre la base de lo acordado en la Cumbre de 30 de enero de 2012, pide a la Comisión y al Consejo que adopten un «procedimiento especial» de suspensión de la normativa vigente durante cinco años con el fin de permitir la utilización inmediata y acelerada de los fondos y eliminar las barreras inútiles y la discrecionalidad administrativa. Esto sería una ventaja para las PYME que se dedican a la innovación y la mejora de la producción y para los proyectos en los que participan jóvenes.

2.4 La política de cohesión ocupa un lugar central en la UE; conforme al artículo 174 del Tratado FUE, la UE desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

2.5 A este respecto, el Comité destaca que para los Estados miembros que presenten un crecimiento medio del PIB negativo en el período 2007-2009 y una buena tasa de absorción para el período actual, el tipo del límite máximo se fijará como mínimo en el nivel del período actual. El límite máximo para la política de cohesión no se aplicará a los fondos de pesca ni de desarrollo rural.

2.6 El CESE concede una gran importancia a la integración de los Fondos Estructurales en la Estrategia Europa 2020; por lo tanto, sus objetivos y metas deben alinearse mucho más con la política de cohesión<sup>(3)</sup> y hacer referencia de forma más clara y visible al modo en que los Fondos Estructurales contribuirán en el futuro a los objetivos fijados por las iniciativas emblemáticas de Europa 2020. Estos tendrán que ser revisados pronto si la UE quiere poder alcanzarlos en un contexto de crisis profunda.

2.7 Algunos dictámenes del CESE<sup>(4)</sup> han puesto de manifiesto el hecho de que los objetivos de los Fondos Estructurales son más amplios que la Estrategia Europa 2020. Por lo tanto, los Fondos Estructurales deben ser un mecanismo para asegurar que la economía de la UE refuerce sus políticas de empleo y de educación para preservar y fortalecer su capital humano y las inversiones que hacen falta para asegurar el crecimiento, el empleo y la integración social. Debe contribuir al logro de otras estrategias y políticas de la UE como, entre otras, la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015, la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas (*Small Business Act*), la Estrategia Energética para Europa, la Estrategia Europea sobre

<sup>(2)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7), y «Agricultura y artesanía» DO C 143 de 22.05.2012, p. 35.

<sup>(3)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68), «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 1) y «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7).

<sup>(4)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre la «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente» (DO C 318 de 29.10.2011, p. 82) y sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

Discapacidad 2010-2020, el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos y la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible.

2.8 El CESE está profundamente preocupado por el impacto de la crisis y cree que los Fondos Estructurales pueden contribuir a salir de ella, siempre y cuando se revise la gobernanza económica de la UE, que actualmente no está logrando crecimiento, empleo o integración social; hace hincapié en que las medidas de austeridad adoptadas por razones de estabilidad macroeconómica no deben socavar los esfuerzos para lograr una mayor cohesión en la UE; las intervenciones estructurales deben producir resultados en forma de crecimiento, integración social y mayores niveles de empleo.

2.9 La gravedad de la crisis económica pone de relieve el hecho de que la cifra (376 000 millones de euros) de Fondos Estructurales 2014-2020 propuesta actualmente por la Comisión no será suficiente para lograr más cohesión económica, social y territorial en la UE. El CESE pide por tanto a la Comisión y al Parlamento que reconsideren la propuesta relativa a los Fondos Estructurales en el Marco Financiero Plurianual (MFP) y pide a las instituciones que concentren los fondos de la UE en las regiones menos desarrolladas y que no generen más burocracia y fragmentación.

2.10 La crisis no debe impedir que la UE respete sus compromisos y convenios internacionales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

### 3. Unos Fondos Estructurales eficientes requieren principios sólidos

#### 3.1 Programación estratégica

3.1.1 El CESE considera que el Marco Estratégico Común es un documento clave que garantizará una acción más coordinada en la ejecución de la política de cohesión por los distintos Fondos Estructurales.

3.1.2 El CESE acoge favorablemente el Marco Estratégico Común, pero pide un enfoque dirigido por los beneficiarios. Hoy en día los potenciales beneficiarios se enfrentan a distintos procedimientos para la obtención de ayudas (como, por ejemplo, las diferencias entre el FEDER y FEADER), lo que ocasiona una carga administrativa para los beneficiarios potenciales. El Marco Estratégico Común, tal como se propone ahora, es sólo un conjunto de criterios administrativos, pero no contempla la idea de una ventanilla única para los beneficiarios. El Marco Estratégico Común debería también facilitar una documentación clara; es necesario, además, que la interpretación de las normas que se apliquen en todos los Estados miembros sea uniforme. Esta garantizaría que el Marco Estratégico Común se convierta en un instrumento fundamental para mejorar la eficiencia en el uso de los fondos y no añada otra carga administrativa más.

3.1.3 El CESE considera que el Marco Estratégico Común debe proporcionar los detalles de las prioridades de inversión derivadas de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y no debe dejar de reconocer, en particular, las vías por las que sería posible lograr la integración social de las personas más alejadas

del mercado laboral, entre las que se encuentran las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

3.1.4 El CESE considera, además, que el Marco Estratégico Común debe ser acordado con la participación de todas las instituciones y órganos consultivos de la UE, con el fin de asegurar el máximo nivel posible de adhesión por parte de todos.

3.1.5 Celebra la inclusión de los contratos de asociación para garantizar la realización de los objetivos comunes europeos, nacionales y regionales.

3.1.6 El CESE pide que cada contrato de asociación y su programa se vincule a los Programas Nacionales de Reforma. Los Programas Nacionales de Reforma deben reflejar todos los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020, así como otras obligaciones derivadas de otros compromisos y convenios internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

3.1.7 La inclusión de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación y aprobación de los contratos de asociación será un elemento clave para el éxito de los Fondos Estructurales, incluidas las modificaciones que se propongan a los contratos de asociación (artículo 15); por tanto, la propuesta de RDC debe ser modificada en consecuencia.

3.1.8 El CESE pide que el artículo 14 del RDC propuesto se modifique a la luz de los artículos 10 y 19 del TFUE, a fin de incluir en su apartado c) referencias adecuadas a grupos vulnerables (mujeres, personas mayores, jóvenes, orientación sexual, discapacidad, religión y pertenencia a una minoría étnica).

#### 3.2 Concentración temática y simplificación

3.2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de RDC en la que se esboza un conjunto común de reglas aplicables a los Fondos Estructurales; ello aportará la perspectiva común de la UE y una mayor coherencia y eficacia a la política de cohesión de la UE.

3.2.2 El CESE acoge con satisfacción las once áreas temáticas. Sin embargo, el CESE considera que habría que añadir también otras áreas temáticas como 1) la mejora de la accesibilidad y 2) la capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC. El CESE pide que se incluyan en el artículo 9 del RDC propuesto.

3.2.3 El CESE señala que todos los países deben centrarse en las áreas definidas en el RDC a fin de garantizar las sinergias y un crecimiento más cohesivo e integrador.

3.2.4 El CESE recuerda que ha defendido la simplificación de los procedimientos administrativos, contables y de auditoría, «la simplificación debe ser el principal objetivo de la política de

cohesión»<sup>(5)</sup> y por tanto celebra los esfuerzos de la actual propuesta para incluir este principio. Es necesario evitar la burocracia excesiva y hay que esforzarse más para que los beneficiarios finales puedan sacar partido de las medidas. La simplificación debe traducirse en una mayor claridad respecto de la subvencionabilidad, la auditoría, los pagos y el uso de las TIC. Ello incluye la simplificación del texto del Reglamento y la reducción del número de artículos.

3.2.5 El umbral de 100 000 euros para aplicar las reglas simplificadas a los proyectos que, conforme al artículo 140 de la propuesta de Reglamento, no se someterán a más de una auditoría, debería elevarse hasta los 250 000 euros respecto de la parte de financiación europea. La mayoría de los presupuestos de los proyectos cuestan más que el importe de la financiación propuesta en el RDC, debido a la excesiva carga administrativa. Esta simplificación, con este nuevo umbral, podría tener un impacto positivo en la aplicación de esta norma a los mecanismos de subvenciones globales.

3.2.6 El CESE se ofrece a considerar la idea de crear una «ventanilla única» para los beneficiarios a fin de que la política de cohesión esté más «dirigida por los beneficiarios» (un enfoque basado en el cliente).

3.2.7 También se celebra el uso de una amplia gama de opciones de reembolso y de gobernanza electrónica. El CESE destaca la importancia de asegurar que el uso de la gobernanza electrónica suponga la accesibilidad para todos, incluidas las personas mayores, las personas pertenecientes a minorías étnicas y a las personas con discapacidad.

### 3.3 El marco de rendimiento y la condicionalidad

3.3.1 El CESE considera que la inclusión de la condicionalidad en el RDC es un mecanismo adecuado para garantizar que realmente se alcanzan los objetivos comunes de la UE.

3.3.2 El CESE acoge favorablemente la condicionalidad *ex ante*, tal como ha manifestado en anteriores dictámenes<sup>(6)</sup>, ya que considera que este enfoque es una forma de mejorar la calidad del gasto de la política de cohesión de la UE. Tal condicionalidad no debería sin embargo crear cargas administrativas adicionales, sino asegurar una utilización más coherente y eficaz de los Fondos Estructurales.

3.3.3 Sin embargo, el CESE no está de acuerdo con la utilización de la condicionalidad macroeconómica<sup>(7)</sup> como metodología, ya que «penaliza» a quien no debe. El CESE no apoya la adopción de ninguna medida coercitiva a través de la política de cohesión (incluida la suspensión de pagos) en el sexto paquete de gobernanza económica. Las medidas adoptadas en el ámbito de la condicionalidad macroeconómica no deben tener efectos sobre los beneficiarios de los Fondos Estructurales.

<sup>(5)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68) y sobre «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

<sup>(6)</sup> Véase el dictamen sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

<sup>(7)</sup> Véase el dictamen del CESE sobre la «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente» (DO C 318 de 29.10.2011, p. 82).

3.3.4 Es esencial que el examen del rendimiento incluya la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC y el reconocimiento de su condición de verdaderos agentes de la ejecución de la política de cohesión.

### 3.4 Flexibilidad

3.4.1 El CESE considera que los principios de condicionalidad no deben mermar la flexibilidad de las acciones estructurales, ya que no cabe una solución única para todas las regiones.

3.4.2 La flexibilidad no debe socavar los objetivos comunes de cohesión por medio de normas comunes aplicadas a todos los beneficiarios.

### 3.5 Gobernanza multinivel

3.5.1 El CESE acoge favorablemente el enfoque de la gobernanza multinivel, puesto que es la forma de asegurar la adhesión a los fondos y los objetivos de cohesión social. Los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC deben participar plenamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, en todas las etapas de ejecución de los fondos, incluyendo el nivel local y el regional. El CESE reitera la importancia que tuvieron los pactos territoriales en el pasado para incluir la participación de la sociedad civil.

3.5.2 El CESE insiste en la importancia de lograr sinergias entre todos los instrumentos establecidos por los Fondos Estructurales.

## 4. Los principios de la política de cohesión de la UE necesitan instrumentos adecuados para realizar la cohesión

### 4.1 Asociación con la sociedad civil – El contrato de asociación

4.1.1 El CESE ha apoyado la aplicación del principio de asociación a la política de cohesión<sup>(8)</sup>. Todas las partes interesadas pertinentes deben estar representadas en los trabajos preparatorios de los contratos de asociación y de asistencia técnica.

4.1.2 El CESE acoge por tanto con gran satisfacción el artículo 5 del RDC que ahora se propone, así como la propuesta de elaborar un código de conducta de la asociación a escala de la UE, que incluya los distintos derechos de participación y responsabilidades de los diferentes socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC. La preparación del código de conducta debe asegurar la plena participación de estos socios.

4.1.3 El CESE subraya que la participación de la sociedad civil debe garantizarse también mediante la igualdad de acceso a la financiación y por la vía de una definición clara e integradora. La sociedad civil queda a menudo excluida del acceso a los fondos debido a barreras creadas por reglas de cofinanciación, cargas administrativas, insuficiencia de los objetivos de los programas operativos nacionales y falta de participación en el seguimiento de los fondos.

<sup>(8)</sup> Véanse los dictámenes del CESE sobre «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1) y sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

4.1.4 El código de conducta debería fijar una serie de normas de ejecución claras, insistir en una tramitación oportuna y establecer un procedimiento de queja que permita la ejecución y el uso eficaz y no burocrático de los programas de la política de cohesión. El CESE considera que los criterios de aprobación adicionales que utilicen los Estados miembros deberían ser antes sometidos a escrutinio para evitar introducir más burocracia (y un «exceso de regulación» nacional).

4.1.5 El código de conducta debe establecer claramente los distintos derechos de participación y responsabilidades de los diferentes socios, en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC.

4.1.6 En este sentido, el CESE ha abogado también por la celebración de un contrato de asociación entre cada Estado miembro y sus regiones y la sociedad civil<sup>(9)</sup>.

4.1.7 El CESE subraya la necesidad de crear una asociación amplia que represente a un amplio espectro de intereses diferentes. Es preciso establecer claramente las distintas responsabilidades y funciones de los distintos socios.

4.1.8 El CESE lamenta que el RDC no incluya un mecanismo europeo de asociación con los socios europeos en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC; el CESE pide por tanto la inclusión de un mecanismo de este tipo en el Reglamento propuesto.

4.1.9 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de reforzar las iniciativas dirigidas por las comunidades locales basándose en la experiencia del enfoque Leader. El CESE pide que las partes interesadas pertinentes de la sociedad civil estén representadas en los grupos de acción local de LEADER.

#### 4.2 Comités de seguimiento

4.2.1 El CESE apoya firmemente que en los comités de seguimiento, a los que se refiere el artículo 42 del RDC, se conceda el derecho de voto a los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC y subraya de nuevo la importancia de asegurar que todos los socios tengan en ellos los mismos derechos. El CESE insiste con carácter de urgencia en que todas las partes que componen los mecanismos de seguimiento deben estar en igualdad de condiciones y pide que se incluyan directrices concretas en el Marco Estratégico Común.

4.2.2 El Comité reitera la importancia de contar con una evaluación y un análisis sólidos sobre el uso de los fondos y pone de relieve que este es un punto clave para entender el diferente impacto de los fondos en los distintos contextos regionales europeos.

#### 4.3 Asistencia técnica

4.3.1 El CESE pide que se refuerce la capacidad de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en el artículo 51 del Reglamento general. La inclusión de estos socios en este proceso de asistencia, estudio, evaluación y apoyo de expertos, junto con otras acciones respaldadas mediante asistencia técnica, dará como resultado una participación más importante y la posibilidad de que todos los socios participen en los Fondos

Estructurales. Considera que esto debería ser una condición previa para la participación.

4.3.2 El CESE lamenta que se haya propuesto que los programas operativos de asistencia técnica sean excluidos de las acciones relacionadas con el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre hombres y mujeres. Esta exclusión debe eliminarse del artículo 87.

4.3.3 El Comité recuerda que el Fondo Social Europeo ha avanzado más en el uso de la asistencia técnica para la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1. El CESE aboga por la necesidad de aplicar por igual el principio de asociación en todos los Fondos Estructurales.

#### 4.4 Desarrollo de capacidades

4.4.1 El CESE pide que en el artículo 2 se incluya una definición de desarrollo de capacidades. Esta definición debe ser entendida como un incremento de la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación, ejecución y seguimiento de los Fondos Estructurales en todas las etapas, incluyendo entre otras cosas la formación, la participación en la asistencia técnica, la inclusión de las organizaciones representativas de grupos vulnerables y el apoyo en la ejecución de los fondos. Debe incluirse también en el Marco Estratégico Común.

4.4.2 La capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC debe comprender también el acceso a los fondos, según lo previsto en su artículo 87. El CESE lamenta que no se haya incluido en su artículo 7 el principio de no discriminación de acceso a los fondos.

#### 4.5 No discriminación y acceso a los fondos

4.5.1 El CESE acoge favorablemente la inclusión del principio de no discriminación en la actual propuesta de RDC. Sin embargo, es de lamentar que el principio de accesibilidad de las personas con discapacidad, recogido en el artículo 16 del Reglamento general actualmente en vigor, no se haya incluido en la propuesta del futuro RDC.

4.5.2 Los solicitantes, beneficiarios y socios deben tener una serie de derechos ineludibles ante las autoridades de los Estados miembros, así como el derecho a disponer de un mecanismo de queja para formular objeciones.

4.5.3 El CESE recuerda que el acceso a los fondos exigirá esfuerzos de capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC, así como un uso amplio de los mecanismos de las subvenciones globales. El CESE reitera que una formación, coordinada por la Comisión, puede facilitar sustancialmente dicho acceso.

#### 4.6 Apoyo a la economía social

4.6.1 El CESE acoge favorablemente las disposiciones propuestas en relación con los agentes de la economía social y recomienda que en los objetivos de los Fondos Estructurales se aclare su participación. Estos no deben confinar los agentes de la economía social a los programas de integración social, sino asociarlos también a otras prioridades importantes de

<sup>(9)</sup> Véanse los puntos 2.1.6, 6.1 y 6.2 del dictamen del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

todos los fondos, como la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la mejora de los niveles de educación, la creación de empresas, el espíritu empresarial, la competitividad empresarial y el apoyo a las empresas, el desarrollo local, la investigación, el desarrollo y la innovación, la formación y la educación.

#### 4.7 Financiación mediante varios fondos – Ingeniería financiera

4.7.1 El CESE acoge favorablemente la posibilidad de combinar distintos fondos para obtener mejores resultados al ejecutarlos.

4.7.2 El CESE cree en el efecto de palanca que deben tener los Fondos Estructurales, a fin de fomentar estos últimos a nivel local; el CESE recomienda que se reserve una parte adecuada de los fondos para fondos mixtos capaces de movilizar recursos endógenos locales para crear diversas líneas de financiación locales duraderas, garantizando también la sostenibilidad de la intervención de la UE.

4.7.3 El CESE cree firmemente que mediante la ingeniería financiera debe hacerse el mejor uso posible de la limitada financiación disponible, y que debe buscarse el máximo impacto posible de cada euro disponible para financiar la cohesión. Debe hacerse un mayor uso de los bonos para la financiación de proyectos Europa 2020; el CESE propone examinar cuidadosamente la posibilidad de utilizar los compromisos futuros de los Fondos Estructurales, así como el dinero no gastado en el período de programación 2007-2013, como un amortiguador que sirva de garantía de reembolso para préstamos del BEI que puedan ponerse a disposición de las PYME y las demás empresas con el fin de reactivar ya la economía europea. En este sentido, procede examinar también los fondos renovables y los microcréditos.

#### 4.8 Delimitación

4.8.1 El CESE apoya la propuesta de que al menos el 20 % del total de los créditos nacionales del Fondo Social Europeo deba destinarse a la integración social y a la lucha contra la pobreza. El CESE se opone a la reducción de este objetivo. En la actual crisis económica es necesario que la Europa social siga siendo visible para sus ciudadanos. En particular, las empresas sociales son fundamentales para tratar estos objetivos y realizan una contribución importante respecto de la integración de grupos particularmente afectados en la sociedad y en el mercado laboral.

4.8.2 El Comité sugiere mantener la práctica actual según la cual los proyectos de transporte se financian mediante líneas presupuestarias separadas. La afectación en los fondos de cohesión propuesta por la Comisión Europea significaría reducir el importe disponible para cohesión.

#### 4.9 Tasas de cofinanciación

4.9.1 Las normas de cofinanciación deben modularse según las circunstancias<sup>(10)</sup>. Hay que tener en cuenta la diferente capacidad de absorción de los beneficiarios.

4.9.2 El CESE apoya el aumento de las tasas de cofinanciación ya propuesto por la Comisión en 2011 hasta un máximo del 95 % para los Estados miembros con dificultades financieras<sup>(11)</sup>, mantenido en el RDC. El CESE considera que la posibilidad de cofinanciación debe ofrecerse también a los organismos locales que no tienen acceso al crédito por no tener su propio presupuesto autónomo y que son por lo tanto incapaces de ofrecer un copago.

4.9.3 El CESE apoya la idea de que los proyectos orientados a las necesidades de los grupos vulnerables y de los grupos en riesgo de exclusión deben tener mayores tasas de cofinanciación. Teniendo en cuenta el creciente riesgo de recortes presupuestarios en las políticas sociales nacionales debido a las medidas de austeridad, esa tasa debería alcanzar el 100 % en el caso de los Estados miembros más afectados por la crisis económica.

#### 4.10 Sensibilización

4.10.1 El CESE subraya la necesidad de incluir estrategias de sensibilización sobre los requisitos del RDC y el significado de los principales principios y mecanismos establecidos.

4.10.2 Hay que utilizar la asistencia técnica y otros instrumentos para garantizar que todos los agentes que participan en el proceso (especialmente los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC), desde las autoridades de gestión hasta los ejecutores del proyecto, tengan un conocimiento suficiente de los elementos principales que persigue este Reglamento.

#### 4.11 Vivienda social

4.11.1 El CESE llama la atención sobre la importancia de incluir la vivienda social en el RDC y sobre el hecho de que sería beneficioso para este ámbito contar con una definición más clara en el Marco Estratégico Común adjunto al Reglamento.

#### 4.12 Políticas macrorregionales – Política urbana

4.12.1 El CESE apoya el enfoque de impulsar el papel de las estrategias macrorregionales de cooperación en la política de cohesión. La cooperación entre macrorregiones tiene un alto potencial para asegurar la revalorización del dinero invertido en esas regiones.

4.12.2 El CESE apoya plenamente que haya un mayor grado de respuesta a las necesidades de las zonas urbanas: de hecho, el 5 % de la financiación del FEDER está reservado al desarrollo urbano y a la creación de una plataforma urbana<sup>(12)</sup>.

4.12.3 Las políticas urbanas deben concentrarse en entornos sostenibles más grandes que aseguren una mayor movilidad de todos los ciudadanos, entornos favorables para los ciudadanos, así como políticas urbanas favorables al medio ambiente, especialmente para las personas mayores, las personas con movilidad reducida y las personas con discapacidad.

4.12.4 El CESE subraya la importancia de la investigación y el desarrollo llevados a cabo por el ESPON en el ámbito de la ordenación del territorio europeo.

<sup>(11)</sup> Véanse los dictámenes del CESE:

<sup>(12)</sup> Conforme a lo expresado en ocasiones anteriores en dictámenes como: «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7) y «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 1).

<sup>(10)</sup> Véanse los puntos 2.2.1 y 6.10 del dictamen del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

#### 4.13 Indicadores

4.13.1 El CESE valora positivamente el esfuerzo de hacer un reglamento más orientado hacia los resultados. Un reglamento orientado a los resultados necesita indicadores.

4.13.2 El CESE está firmemente convencido de que los indicadores basados en criterios exclusivamente macroeconómicos, como el PIB, son claramente ineficaces para determinar el nivel de cohesión. En la política de cohesión deben utilizarse otros indicadores<sup>(13)</sup>. El empleo de indicadores de este tipo debería someterse a revisión a la mitad del período de programación.

4.13.3 El CESE recomienda que la Comisión tenga debidamente en cuenta unos indicadores de rendimiento definidos a nivel local y de las comunidades locales y que mejore el uso de indicadores cualitativos además de los indicadores cuantitativos, es decir, que mejore la forma de medir el valor añadido, desde un punto de vista social y local, producido por el programa y las operaciones.

4.13.4 Los indicadores deben medir el impacto a largo plazo. No deben basarse únicamente en un enfoque de tipo «coste/beneficio», sino que deben también tenerse en cuenta otras consideraciones sociales. Es importante que todos los intervinientes en la política de cohesión reciban una formación sobre la aplicación de nuevos indicadores.

#### 4.14 *Ámbito geográfico (artículo 89)*

4.14.1 El CESE insiste en que las acciones de integración social, educación y empleo llevadas a cabo por medio de los Fondos Estructurales deben incluir a todos los grupos vulnerables, como las mujeres, los inmigrantes y las personas con discapacidad, y deben organizarse y ejecutarse con independencia del ámbito geográfico.

#### 4.15 *Evolución estratégica*

4.15.1 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los informes de evolución deben incluir una evaluación de cómo progresan las acciones orientadas a la integración de los grupos vulnerables en las regiones afectadas por ellas.

4.15.2 El CESE considera que los artículos 49 y 101 del RDC propuesto deberían incluir también una evaluación de las prioridades horizontales y de las prioridades temáticas.

4.15.3 Las funciones de la autoridad de gestión establecida en el artículo 114 deben incluir la información desglosada por grupos en riesgo de exclusión.

#### 4.16 *Planes de acción conjuntos*

4.16.1 El CESE considera que los planes de acción conjuntos deben establecer de forma clara la participación de todos los socios a que se hace referencia en el artículo 5, apartado 1.

4.16.2 Los planes de acción conjuntos deben incluir también a los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en tanto que posibles beneficiarios de este tipo de acciones.

### 5. **Cooperación transnacional**

5.1 El CESE subraya la necesidad de apoyar más los programas operativos que promueven la cooperación transnacional en cada fondo, como un medio para reforzar el papel de la Comisión Europea de facilitar intercambios de experiencias y coordinar la ejecución de las iniciativas pertinentes.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(13)</sup> Véase el «coeficiente de Gini» mencionado en el dictamen sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social» (DO C 120 de 16.5.2008, p. 73) y en el dictamen sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

Véase el punto 1.5.1 del dictamen del CESE sobre el tema: «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (aún no publicado en el DO): «En este sentido, hay una clara necesidad de sustituir el concepto de crecimiento económico por el de progreso de las sociedades, fomentando un debate sobre el sentido primordial del concepto de “progreso”. Además de redefinir el concepto de desarrollo, este debate debería tratar ciertos aspectos de la exigencia de responsabilidades políticas. Este nuevo enfoque exige que las distintas dimensiones que incluye el progreso sean identificadas mediante 1) la ampliación de la contabilidad nacional para que cubra los aspectos sociales y medioambientales, 2) el uso de indicadores compuestos, y 3) la creación de indicadores clave.»