

Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Instrumentos financieros en favor del desarrollo territorial

(2015/C 423/07)

Ponente: Adam STRUZIŁ (PL/PPE), presidente de la Región de Mazovia

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES EUROPEO

1. formula recomendaciones sobre el uso de instrumentos financieros para el desarrollo regional, para lo cual se basa en un análisis del marco regulador, la cuestión de su utilidad para las políticas de desarrollo regional, la garantía de la eficacia y el uso institucionalizado de instrumentos financieros;
2. destaca que, dada la importancia de la utilización de instrumentos financieros para el desarrollo regional, a la hora de elaborar el dictamen se recabaron las experiencias de los miembros de la Comisión COTER y del Grupo de trabajo sobre cuestiones presupuestarias y se consultó a la Comisión Europea, al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y a otras partes interesadas, ya que disponen de conocimientos y experiencia en el uso de instrumentos financieros;
3. reconoce que los instrumentos financieros pueden ser herramientas importantes para el desarrollo territorial. La financiación reembolsable puede garantizar un mayor efecto multiplicador del capital invertido en determinados ámbitos en los que la financiación privada puede complementar la financiación pública y cuando los rendimientos son lo suficientemente atractivos;
4. hace hincapié en que el régimen de ayudas tiene un papel importante que desempeñar a la hora de impulsar el desarrollo regional, sobre todo en los ámbitos en los que el mercado ha fracasado y en los que los desafíos de la cohesión territorial constituyen un verdadero problema, y señala la naturaleza complementaria de las ayudas y los instrumentos financieros, toda vez que han de aplicarse en situaciones diferentes. Fomentar la utilización de instrumentos financieros no debe conducir a una reducción excesiva del régimen de ayudas o a un efecto excluyente en el presupuesto de la UE que se asigna a la política de cohesión;
5. expresa su apoyo a las conclusiones del Consejo sobre los retos de la aplicación de la política de cohesión para el período 2014-2020, aprobadas en Riga el 9 de junio de 2015, en las que se pide a la Comisión que «facilite orientaciones sobre el uso de los instrumentos financieros y sobre las sinergias entre diferentes instrumentos de una manera oportuna, coherente, congruente y clara, y que explore todas las posibilidades de aportar mayor claridad, sin sobrepasar en ningún caso el ámbito de aplicación de las disposiciones acordadas por los legisladores mediante la creación de obligaciones adicionales»;
6. toma nota de las conclusiones del informe especial n° 05/2015 del Tribunal de Cuentas sobre la utilización de instrumentos financieros en las zonas rurales ⁽¹⁾, que pone de relieve el riesgo de sobrecapitalización de los fondos de garantía con respecto a la demanda de inversores privados, así como las consecuencias relacionadas con la disminución del efecto de palanca cuando se recurre a financiación privada como complemento de la financiación pública; pide por ello a la Comisión Europea que extraiga las oportunas conclusiones de este informe;

El Comité de las Regiones Europeo señala expresamente que:

Entorno regulador

7. la puesta a disposición de fondos públicos procedentes de los Fondos Estructurales tiene por objetivo aplicar el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Al presentar su posición y decidir sobre los instrumentos financieros, las instituciones competentes de la UE y las autoridades nacionales deberían examinar, en cada caso concreto, cómo esos instrumentos ayudan a alcanzar el objetivo de que se trate;

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_05/SR15_05_ES.pdf

8. una reglamentación insuficiente sobre el uso de instrumentos financieros es tan perjudicial como el exceso de reglamentación. Especialmente al principio del nuevo marco financiero para el período 2014-2020, es necesario adoptar sin demora todas las soluciones jurídicas pertinentes para no caer de nuevo en los errores cometidos al inicio del marco para el período 2007-2013 que ahora expira;

9. después de que los Estados miembros hayan comenzado a aplicar los instrumentos financiados por los Fondos Estructurales y de Inversión europeos (FEIE), solo en casos excepcionales deberían introducirse nuevas normas de la UE. Es preciso garantizar que las autoridades y las instituciones europeas, en particular la Comisión Europea, consulten siempre a los representantes de las regiones en caso de cambios en la legislación que afecta a la programación, aplicación y liquidación de los instrumentos financieros pertinentes para el desarrollo regional;

10. debe crearse un procedimiento que garantice el diálogo permanente entre los representantes de las regiones, de la Comisión, del BEI y de las Asociaciones representantes de las empresas, en cuyo marco puedan debatirse la interpretación de la legislación en vigor, el impacto de la aplicación y los problemas que surjan, con el fin de maximizar los beneficios de la aplicación de los instrumentos financiados por los FEIE. El Comité de las Regiones pide a la Comisión Europea que institucionalice inmediatamente tal cooperación;

11. señala asimismo que toda la información al respecto debe ser transparente, lo más detallada posible y comunicarse de forma simplificada, para que todas las partes interesadas, ya sean personas físicas o jurídicas, puedan disponer de toda la información de apoyo necesaria para tomar una decisión de inversión o de desarrollo. De esta forma se reducirán los riesgos ocultos y podrán evaluarse y planificarse los trámites administrativos; en suma, se fomentará el interés de los inversores;

12. Es importante garantizar que los problemas actuales de los entes locales y regionales que decidieron aplicar y utilizar las financiaciones reembolsables en el período 2007-2013 no impidan a esos entes usar esa misma forma de financiación en el período de programación 2014-2020. Además, debe garantizarse que el riesgo que conlleva la insuficiente reglamentación de los instrumentos financieros en el período 2007-2013 no represente una carga para las autoridades administrativas, los intermediarios financieros y, en particular, los usuarios finales;

13. en caso de que se realicen correcciones en el marco financiero 2007-2013, es necesario prestar atención al hecho de que, de conformidad con el artículo 98 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, deben tenerse en cuenta la naturaleza y gravedad de las irregularidades y las pérdidas financieras de los Fondos. La Comisión Europea debería velar por que esta disposición se cumpla tanto en la UE como en los Estados miembros;

14. el CDR señala que el punto 20 de las Directrices sobre las ayudas estatales para promover las inversiones de financiación de riesgo⁽²⁾ establece que «las medidas de ayuda de financiación de riesgo se han de desarrollar a través de intermediarios financieros o de plataformas de negociación alternativas, salvo en el caso de los incentivos fiscales relativos a las inversiones directas en empresas subvencionables. Por consiguiente, las medidas por las que un Estado miembro o una entidad pública realiza inversiones directas en empresas sin la intervención de tales vehículos intermediarios no se encuadran en el ámbito de aplicación de las normas de ayudas estatales de financiación de riesgo del Reglamento general de exención por categorías ni de las presentes Directrices». Por consiguiente, cuando una autoridad de gestión efectúa, en el caso de un paquete financiero, la concesión directa de una ayuda a una pyme, la ayuda en cuestión solo puede constituir una ayuda estatal compatible con el Tratado si su importe es inferior a los importes fijados en el Reglamento *de minimis* o si esta ayuda se concede en el marco de otras normas horizontales sobre ayudas (por ejemplo, en materia de pymes, cohesión regional, I+D, etc.). Pide por ello a la Comisión que verifique si este dispositivo no conduce a una fragmentación de los proyectos financiados por instrumentos financieros y si dichas directrices no son contrarias al artículo 38 del Reglamento (UE) n° 1303/2013 por el que se establecen disposiciones comunes para los Fondos Estructurales en lo que respecta a la ejecución de los instrumentos financieros;

15. es conveniente eliminar, en todos los niveles de la aplicación de este sistema, las restricciones normativas innecesarias, que conllevan costes adicionales e implican una reducción de la demanda de instrumentos financieros;

⁽²⁾ DO C 19 de 22.1.2014.

16. en caso de irregularidades en el uso de los Fondos Estructurales en el marco financiero 2007-2013, es preciso prestar atención al hecho de que los gastos respectivos no se presenten a la Comisión para su liquidación. Sin embargo, es necesario destacar que, si se constatan irregularidades, solo se deberá privar de los recursos financieros a un intermediario o a los Fondos si no fuera posible seguir garantizando su uso eficaz, lo que estaría en consonancia con el artículo 78, apartado 6, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, según el cual los gastos subvencionables se establecen en el momento del cierre parcial o total del programa operativo. El Comité de las Regiones pide a la Comisión Europea que garantice este procedimiento y, en caso necesario, modifique adecuadamente las normas aplicables;

17. es necesario asegurarse de que los beneficiarios presentan una documentación fidedigna al establecer el balance de gastos. No obstante, el Comité de las Regiones destaca que la mayor parte de los instrumentos financieros que se utilizan se desarrollaron en el mercado comercial, lo que significa que es necesario prestar atención a su naturaleza y funcionamiento a la hora de realizar la liquidación;

18. Los documentos justificativos exigidos para la subvencionabilidad de los gastos deben ser indispensables para la consecución del objetivo perseguido. Siempre que sea posible, debe permitirse presentar documentos justificativos que reduzcan al mínimo la carga para los beneficiarios y los usuarios finales, por ejemplo, declaraciones. Esto no afectará a la necesidad de realizar controles, durante los cuales podrán verificarse los documentos justificativos presentados. Conviene formular una propuesta sobre el uso de los registros públicos de los Estados miembros. El Comité propone, además, que desde la fase de programación este sistema de pruebas y controles se diseñe de tal forma que no influya negativamente en la decisión de los beneficiarios o usuarios finales respecto de la petición de fondos;

19. como en cualquier mercado, también en el caso de los instrumentos financieros la oferta y la demanda crean un equilibrio. La oferta y la demanda se ven influidas por el precio. El Comité de las Regiones subraya que también en el ámbito de los instrumentos financieros públicos los mecanismos de mercado naturales deberían poder funcionar en la mayor medida posible;

20. en este contexto es importante destacar que una disminución de los gastos subvencionables financiados en el período 2007-2013 (en caso de que los intermediarios hayan compensado a las pymes por sus comisiones) puede constituir un factor disuasorio para usar de forma prudente los recursos públicos e interferir excesivamente en los mecanismos de mercado naturales. El Comité de las Regiones insta a la Comisión a trabajar con las regiones para adoptar medidas destinadas a determinar los sectores ineficientes y poner remedio a esta situación sin demora;

Instrumentos financieros al servicio de la política regional

21. es preciso hacer hincapié en que la decisión de usar instrumentos financieros debe basarse siempre en un análisis exhaustivo y buscar la maximización de las ventajas sociales. Por consiguiente, el Comité de las Regiones insiste expresamente en que los instrumentos financieros deben solucionar problemas económicos, sociales o medioambientales específicos, y fijarse como objetivo la promoción de un crecimiento inteligente, integrador y sostenible;

22. a la hora de decidir sobre el uso de los instrumentos financieros, deberían evaluarse siempre sus efectos sobre otras formas de ayuda financiera, como la posibilidad de efectos de sinergia mediante la combinación de distintas formas de ayuda o, en su caso, el solapamiento de instrumentos. Las autoridades competentes deberían mejorar la coordinación entre los diversos instrumentos aplicados a escala de la UE (por ejemplo, COSME y Horizonte 2020) y la financiación procedente de otras fuentes, en particular, la financiación que proporcionan el BEI, los FEIE y los bancos de desarrollo y fomento (*promotional banks*) nacionales o regionales. A la vista de los beneficios que comportan las sinergias, el Comité de las Regiones pide a la Comisión Europea y al Banco Europeo de Inversiones que velen por la continuidad de la consulta de los socios locales y regionales en este ámbito;

23. por otro lado, es necesario destacar que debe ser posible combinar de modo flexible las distintas formas de financiación, así como la financiación procedente de diversas fuentes. En relación con los FEIE debería permitirse el solapamiento de los gastos subvencionables a fin de acumular subvenciones e instrumentos financieros. Esto es especialmente importante para los agentes económicos que no tengan acceso al sector bancario. El Comité de las Regiones pide a la Comisión Europea que elabore, junto con representantes de las regiones, propuestas de modificación de las normas, teniendo en cuenta los intereses de los agentes económicos más débiles;

24. en el caso de los instrumentos de desarrollo regional, es necesario evitar que estos se utilicen para estabilizar el sistema financiero y contrarrestar las medidas anticíclicas. Tales medidas deberían financiarse mediante otras fuentes. El Comité de las Regiones pide a las autoridades y las instituciones de la UE que velen por que los fondos se utilicen de conformidad con sus objetivos;

25. la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones deberían velar por que las regiones participen adecuadamente en la utilización de los instrumentos financieros en el marco del nuevo «Plan de Inversiones para Europa». En este contexto, acoge favorablemente que el considerando 56 del Reglamento sobre el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) estipule que los entes regionales y locales deberían poder contribuir a la creación y la gestión del Portal Europeo de Proyectos de Inversión;

26. es positivo que los instrumentos financieros atraigan el capital privado y la Comisión Europea es responsable de garantizar que el efecto de palanca de los instrumentos financiados con cargo a los fondos de la UE sea óptimo y esté en consonancia con el objetivo social perseguido;

27. el CDR propugna la simplificación de los instrumentos financieros de la UE y subraya que estos instrumentos han de ser sencillos y fáciles de utilizar, con un número adecuado de controles y equilibrios;

28. el CDR destaca la necesidad de fomentar mejor los instrumentos financieros entre sus eventuales usuarios con el fin de dar a conocer en mayor medida su valor añadido específico y su uso óptimo;

29. es necesario garantizar que los instrumentos financieros se utilicen en consonancia con las necesidades sociales y económicas, comprendiendo claramente la dimensión territorial, adoptando un punto de partida que tenga en cuenta la diversidad de condiciones que a menudo reina en las ciudades y en las zonas rurales y apoyando, por ejemplo, el acceso de los proyectos pequeños y las regiones de reducido tamaño a estas posibilidades de financiación. Es importante alertar sobre los efectos no deseados que afectan a la utilización óptima de los instrumentos financieros;

30. el CDR señala que muchos entes locales y regionales tienen dificultades para acceder a los fondos de la UE por su incapacidad para cofinanciarlos por su parte, y resalta la necesidad de desarrollar los instrumentos financieros para ayudar a superar este problema;

31. habida cuenta de la limitación de financiación externa con que se encuentran especialmente las microempresas y las pequeñas empresas de la UE, es esencial flexibilizar las formas de financiación del capital de explotación. Con el fin de hacer frente a los problemas de liquidez y la estacionalidad de la producción, la financiación de este tipo de capital debería estar disponible sin restricciones innecesarias. Para ello, la Comisión Europea debería, junto con los representantes de las regiones, adoptar las medidas adecuadas al respecto;

32. como respuesta a la crisis económica es preciso permitir financiar el capital de explotación mediante recursos provenientes del marco financiero 2007-2013, dado que ello redundaría en interés de la economía europea;

Eficacia de los instrumentos financieros

33. es importante insistir en que una buena cooperación entre la Comisión Europea, el BEI y los entes locales y regionales constituye un elemento clave para el éxito en el uso de los instrumentos financieros en favor del desarrollo territorial y de toda la política de cohesión;

34. teniendo en cuenta las lecciones extraídas de la crisis, no debe olvidarse que los instrumentos financieros públicos no pueden conducir a un aumento excesivo del riesgo en el sistema financiero y, en particular, en el sistema bancario;

35. antes de tomar una decisión sobre el uso de los instrumentos, es preciso analizar si la financiación de una inversión —por ejemplo, mediante un instrumento de inversión de deuda— no crea cargas excesivas sobre los usuarios debido a los costes del préstamo. Además, hay que señalar que los beneficios derivados de la utilización de los instrumentos financieros cuyos recursos provengan de fondos públicos no pueden beneficiar a los intermediarios financieros ni verse disminuidos por estos (por ejemplo, un instrumento de garantía debería conllevar una reducción del coste de obtención de fondos). También hay que velar por que los intermediarios financieros no obtengan de los instrumentos financieros beneficios injustificados, por ejemplo, mediante las prácticas de «bancaseguro» o de ventas vinculadas. La Comisión Europea y las autoridades nacionales deberían adoptar normas al respecto;

36. es necesario reforzar el intercambio de experiencias y conocimientos entre la Comisión Europea, el BEI y los entes locales y regionales. Asimismo es necesario un diagnóstico compartido entre los entes territoriales y las instancias responsables de los instrumentos financieros ya establecidos, a fin de optimizar su eficacia. El Comité de las Regiones reconoce el compromiso de la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones en este ámbito, pero señala que es crucial agilizar la elaboración de soluciones (como la plataforma Fi-Compass) a la vista de la decisiva importancia de la fase inicial de aplicación;

37. a fin de promover el uso de instrumentos financieros —y no solo en el momento de aplicar los FEIE— la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones deberían proporcionar a las regiones la posibilidad de recibir un apoyo adecuado en cuanto a los contenidos. En el marco de esta asistencia debería aplicarse un enfoque específico para cada una de las regiones, pero también exigirse que exista una orientación general adecuada sobre cómo pueden los entes locales y regionales aplicar los instrumentos financieros, las líneas de crédito del BEI y los préstamos del FEIE, y velar así por que puedan adoptar decisiones informadas sobre qué instrumento financiero es el más pertinente para ellos en términos de tamaño, tipo de inversión y nivel de riesgo;

38. el CDR destaca que los instrumentos financieros han de ser accesibles para los posibles usuarios en términos más ventajosos que los préstamos comerciales convencionales;

39. el Comité de las Regiones reconoce las medidas que ya han adoptado la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones y les pide que velen por una rápida aplicación de los programas diseñados para mejorar el nivel de conocimientos, como cursos y actividades de formación (en distintos niveles y en la lengua del país) destinados a las administraciones encargadas de aplicar y liquidar los instrumentos financieros, pero también a los agentes regionales, en particular aquellos con fines de utilidad pública que solo tienen un acceso limitado a este tipo de información. Del mismo modo, dado que algunas regiones y agrupaciones de municipios han utilizado con éxito instrumentos crediticios financiados por la UE en el pasado, se debe apoyar la posibilidad de transferir sus modelos y enseñanzas a otros países y regiones. El Comité subraya que es fundamental utilizar las vías de enseñanza electrónica para alcanzar este objetivo;

40. la financiación de los agentes que aplican los instrumentos financieros debe constituir un incentivo para el uso eficiente de los fondos asignados;

41. a la hora de analizar la necesidad de armonización de los instrumentos financieros (a escala regional, nacional y europea) deben tenerse en cuenta, en particular, su eficacia para el logro de los objetivos perseguidos y la diversidad de las regiones. Debe evitarse una armonización que se base únicamente en el deseo de reducir los costes administrativos de los intermediarios;

42. aunque en el caso de los instrumentos financieros la planificación necesaria puede requerir más tiempo que en el de las subvenciones, la rapidez con que estos instrumentos (préstamos y garantías) pueden ponerse a disposición debería constituir, en el nuevo marco financiero, su principal ventaja frente a las ayudas. Para ganar en eficacia y eficiencia con el uso de los instrumentos financieros, sin perjuicio del rigor y calidad de los análisis *ex ante* requeridos para el proceso de planificación, es importante que el tiempo necesario para los procesos administrativos sea el mínimo imprescindible;

43. los operadores deben tener en cuenta que la aplicación de los instrumentos financieros conduce a efectos no deseados, en particular, a desplazar del mercado a la inversión privada debido a la intervención de las autoridades públicas. Por lo tanto, procede adoptar medidas adecuadas para evitar estas situaciones. En este ámbito, es esencial la cooperación entre la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y las regiones, incluida una orientación general oficial acerca de los distintos instrumentos financieros de que disponen los entes locales y regionales;

44. en este contexto, hay que destacar que la utilización de instrumentos financieros, especialmente en el caso de los agentes que no tienen acceso al sistema bancario, debería, en última instancia, conducir a que esos agentes vuelvan a disfrutar de ese acceso y, a largo plazo, puedan financiarse en el mercado;

Nivel institucional

45. la aplicación de los instrumentos financieros de los FEIE debería incidir en conseguir un impacto positivo en la economía europea a largo plazo y no en la cantidad de la ayuda ofrecida;

46. los instrumentos financieros deberían poder ser usados tanto por las grandes instituciones financieras (especialmente para productos de gran amplitud y complejidad) como por los intermediarios de menor tamaño (para productos más simples) que ofrecen microfinanciación;

47. puesto que es necesario disponer de una estructura eficaz de financiación externa que continúe el trabajo de las intervenciones públicas, la Comisión Europea, junto con representantes de las regiones, debería elaborar soluciones adecuadas que permitan (como resultado de las intervenciones llevadas a cabo en el período 2014-2020) reforzar a las instituciones de apoyo a las empresas;

48. el CDR destaca la necesidad de coordinar mejor los controles que se efectúan a distintos niveles para eliminar las cargas innecesarias que soportan los entes locales y regionales; sin embargo, es importante que los gobiernos de los distintos Estados miembros tengan la obligación de colaborar con los entes locales y regionales;

49. siempre que no entren en conflicto con otros objetivos, los instrumentos financieros también deberían apoyar el desarrollo de productos financieros, por ejemplo, deberían utilizarse para fomentar las asociaciones público-privadas o las empresas de servicios energéticos. Para este fin, la Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones deberían ofrecer apoyo a las regiones;

50. en este contexto debe prestarse atención a que el cambio de normas, los costes adicionales o el riesgo a la hora de distribuir los instrumentos no pongan en dificultades a los intermediarios financieros o reduzcan su credibilidad en los mercados, lo que podría debilitarlos;

51. deben apoyarse los esfuerzos en pro de la internacionalización de los instrumentos financieros (actividad de las instituciones, flujo de capitales privados, etc.). Esto contribuirá a mejorar su eficiencia y eficacia y, al mismo tiempo, reforzará la competitividad de la economía europea.

Bruselas, 14 de octubre de 2015.

*El Presidente
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA
