

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Mejora de la capacidad administrativa de los entes locales y regionales para reforzar la inversión y las reformas estructurales en 2021-2027

(2020/C 79/05)

Ponente: Manuela BORA (IT/PSE), miembro de la Asamblea Regional y el Gobierno Regional de Las Marcas

DICTAMEN

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

El desafío de garantizar una capacidad administrativa adecuada para las ciudades y regiones de la UE

1. subraya que la capacidad administrativa es un elemento clave para emprender con éxito las inversiones y las reformas necesarias a fin de alcanzar los objetivos políticos a largo plazo de la UE. Tras la expiración de la Estrategia Europa 2020, estos objetivos a largo plazo deberían enmarcarse en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, que también deben sentar precedente en relación con los sistemas de gobernanza económica pertinentes para la capacidad administrativa, como por ejemplo el proceso del Semestre Europeo. Destaca asimismo la gran importancia de reforzar la capacidad administrativa de los entes locales y regionales en relación con los desafíos medioambientales y climáticos que deberán abordarse para hacer realidad el Nuevo Pacto Verde;
2. observa que los entes locales y regionales son agentes importantes en el reparto de competencias en los Estados miembros y que son responsables de más de la mitad de la inversión pública en la UE, al tiempo que tienen un efecto desencadenante considerable en las inversiones privadas; subraya que mejorar la capacidad administrativa de estos entes contribuiría a una ejecución más eficaz de las políticas públicas específicas para cada lugar, lo cual es un requisito previo para que los ciudadanos depositen su confianza en las instituciones locales, regionales, nacionales y de la UE;
3. destaca que, desde enero de 2017, al menos 38 dictámenes y resoluciones del CDR han abordado la necesidad de reforzar la capacidad administrativa de los entes locales y regionales en muchos ámbitos, en particular la política de cohesión, el FEIE, InvestEU y el Programa sobre el Mercado Único ⁽¹⁾; asimismo, llama la atención sobre su Resolución, de 9 de octubre de 2019, sobre el Semestre Europeo y con vistas al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2020 ⁽²⁾;
4. destaca que el 12 % de todas las subregiones incluidas en las recomendaciones específicas por país de 2019 abordan los retos relativos a la capacidad administrativa de los entes locales y regionales ⁽³⁾ en diecisiete Estados miembros;
5. considera que la mejora de la capacidad administrativa es un desafío sistémico. En efecto, tiene que ver con: a) los recursos humanos (incluida la escasez de personal, las dificultades para cubrir puestos altamente cualificados, la insuficiencia de competencias técnicas internas, la insuficiente recompensa del mérito, los salarios más bajos que en el sector privado, las necesidades de formación de los funcionarios en el ámbito de las cualificaciones digitales, la capacidad para realizar tareas técnicas y muy cualificadas y el conocimiento del funcionamiento de la UE y de las oportunidades de financiación); b) los sistemas y procedimientos; y c) la creación de redes con agentes externos;

⁽¹⁾ Además de muchos otros, como los ODS, el Programa de Acción en materia de Medio Ambiente, las aldeas inteligentes, las estrategias macrorregionales, el FEAG, Erasmus+, la Europa digital (con sus centros digitales), las estrategias de especialización inteligentes, el reparto del esfuerzo y el Reglamento UTCUTS, el Fondo de Asilo y Migración, la inteligencia artificial para Europa, la economía azul y la plena aplicación del Acuerdo de París sobre el cambio climático a nivel nacional.

⁽²⁾ <https://memportal.cor.europa.eu/Handlers/ViewDoc.ashx?doc=COR-2019-03856-00-00-RES-TRA-ES.docx>

⁽³⁾ Análisis territorial del CDR de las recomendaciones específicas por país (<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx#>)

6. observa que, de conformidad con el principio de subsidiariedad, la responsabilidad de la calidad de la administración pública recae en los Estados miembros e involucra a distintos niveles de gobierno. No obstante, la UE puede desempeñar un papel complementario aproximando las normas mediante legislación o procesos de coordinación, como el Semestre Europeo, permitiendo el intercambio de las mejores prácticas y apoyando la eficiencia y la innovación en la administración pública, así como el desarrollo de la capacidad administrativa en todos los niveles de gobierno. El artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea podría constituir una base jurídica pertinente para la calidad de la administración pública en lo que se refiere a los servicios de interés económico general;

Evaluación del actual marco financiero plurianual (MFP)

7. señala que, en el marco del actual MFP, la UE apoya el desarrollo de las capacidades de los entes locales y regionales a través de la política de cohesión, el programa de apoyo a las reformas estructurales y otros instrumentos y programas ⁽⁴⁾, incluidos los gestionados por el BEI en apoyo de las inversiones de los entes territoriales ⁽⁵⁾;

8. lamenta la falta de información transparente sobre el importe global y el aprovechamiento efectivo de ⁽⁶⁾ los recursos de la UE disponibles para el desarrollo de la capacidad de los entes locales y regionales, así como sobre su impacto global, y pide a la Comisión que facilite esta información cuanto antes; sugiere también que el informe anual de seguimiento del programa de apoyo a las reformas estructurales incluya una sección permanente sobre la participación de los entes locales y regionales como beneficiarios del programa;

9. observa que, a tenor de la información existente, los recursos de la UE disponibles para desarrollar la capacidad de los entes locales y regionales en el marco del actual MFP no se han aprovechado suficientemente, teniendo en cuenta el papel que desempeñan estos entes en el actual reparto de competencias y el número de recomendaciones específicas por país dirigidas a los entes locales y regionales ⁽⁷⁾. En cuanto a los dos programas a los que los entes locales y regionales también podrían acogerse como beneficiarios directos, la información disponible muestra que: a) los entes locales y regionales obtuvieron el 15 % de la financiación destinada a la creación de capacidad disponible en el marco del objetivo temático 11 de los Fondos EIE, y b) los entes locales y regionales no aprovecharon de manera significativa la asistencia técnica de los fondos EIE a iniciativa de los Estados miembros, que también permitía apoyar la creación de capacidad vinculada a la utilización de los fondos;

10. sería positivo incluir mayores elementos en la normativa de fondos europeos que permitieran promover aún más, y más allá de los proyectos integrados, la posibilidad de combinar fondos europeos de distinto tipo sobre el mismo proyecto.

11. señala que no se dispone de información suficiente sobre la participación de los entes locales y regionales en el programa de apoyo a las reformas estructurales. Según estimaciones no oficiales, solo alrededor del 6 % de los proyectos presentados en el marco de dicho programa se referían a los entes locales y regionales, un porcentaje muy bajo si se tiene en cuenta que el 55 % de todas las recomendaciones específicas por país se dirige directa o indirectamente a estos entes; por lo tanto, lamenta que los entes locales y regionales solo puedan acceder al programa de apoyo a las reformas estructurales a través de sus gobiernos nacionales;

12. considera que los obstáculos que impiden a los entes locales y regionales aprovechar el apoyo de la UE para desarrollar sus capacidades pueden ser: el desconocimiento de las oportunidades existentes, la falta de las cualificaciones necesarias para solicitar ayuda, las dificultades de cofinanciación, la excesiva carga administrativa y la falta de apoyo de los gobiernos nacionales;

13. observa que parece que se están difuminando paulatinamente las disparidades en la calidad de la administración pública entre los Estados miembros ⁽⁸⁾; señala que la política de cohesión de la UE ha contribuido a esta evolución, sobre todo en los Estados miembros en los que los Fondos representan la mitad o más de la inversión pública total; subraya que la asistencia técnica a iniciativa de la Comisión representó casi la mitad de sus recursos para desarrollar las capacidades a todos los niveles con vistas a la gestión de los Fondos EIE ⁽⁹⁾;

⁽⁴⁾ Véase el estudio encargado por el CDR sobre la capacidad administrativa de los entes locales y regionales: oportunidades y retos para las reformas estructurales y una gobernanza económica europea más eficaz (<https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Documents/publi-file/AdminCapacity/AdminCapacity.pdf>), así como el estudio del PE titulado *Public Sector Reform: How the EU budget is used to encourage it* (Reforma del sector público: cómo se utiliza el presupuesto de la UE para fomentarla), ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU\(2016\)572696_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/572696/IPOL_STU(2016)572696_EN.pdf))

⁽⁵⁾ <https://eiah.eib.org/index>

⁽⁶⁾ *Administrative capacity of local and regional authorities: Opportunities and challenges for structural reforms and a more effective European economic governance* (Capacidad administrativa de los entes locales y regionales: oportunidades y retos para las reformas estructurales y por una gobernanza económica europea más eficaz), estudio encargado por el CDR, octubre de 2018 (<https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Administrative-capacity/AdminCapacity.pdf>).

⁽⁷⁾ Véanse los documentos mencionados en la nota 11.

⁽⁸⁾ Según un estudio reciente del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, basado en los resultados del Índice Europeo de Calidad del Gobierno de 2017, las regiones orientales mejoraron significativamente con respecto a los años anteriores, mientras que algunas regiones meridionales mostraron signos de declive ([http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2018\)628244](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2018)628244))

⁽⁹⁾ Estas iniciativas se presentan en esta sección específica de las páginas web de la Comisión sobre la política de cohesión: <https://ec.europa.eu/regional-policy/en/policy/how/improving-investment/>

14. subraya que la calidad de las instituciones públicas también puede variar *dentro* de un país, como demuestra el enfoque «Doing Business» del Banco Mundial; comparte asimismo la opinión del Parlamento Europeo de que «a menudo, en particular en las regiones menos desarrolladas, existen dificultades para acceder o utilizar la financiación [para las reformas del sector público], debido a cuestiones burocráticas, problemas de capacidad administrativa o irregularidades», y espera, al igual que el Parlamento, que «se fomenten en los Estados miembros reformas internas orientadas a una mayor materialización del principio de buena administración y a la aceleración de los procedimientos judiciales» ⁽¹⁰⁾;

15. subraya que el desafío que supone la insuficiente capacidad administrativa se ve a veces agravado por procedimientos que imponen una carga administrativa excesiva; a este respecto, manifiesta su preocupación por las propuestas de la UE relativas a la tarjeta de servicios electrónicos, el procedimiento de notificación y la prueba de proporcionalidad incluidos en el paquete de servicios, así como por la carga administrativa adicional derivada de la legislación de la UE y de la legislación nacional en materia de contratación pública;

Propuestas de acción para el próximo MFP

16. insiste en que los entes locales y regionales deben tener acceso directo a una financiación adecuada para desarrollar sus capacidades (es decir, una financiación no inferior a la del período 2014-2020) a través de instrumentos políticos de gestión compartida; sugiere, por tanto, que el artículo 32 de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes para 2021-2027 o el artículo 2 de la propuesta de Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión contemplen acciones en todos los programas operativos destinadas a desarrollar la capacidad de las autoridades públicas y de las partes interesadas a todos los niveles y no exclusivamente en relación con la gestión de los Fondos EIE;

17. se remite a su Dictamen sobre la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes para 2021-2027 ⁽¹¹⁾, en el que sugería aumentar al 5 % el tipo fijo para la asistencia técnica en el FEDER y el Fondo de Cohesión (artículo 31), a su Dictamen sobre el próximo Reglamento sobre el FEDER y el Fondo de Cohesión ⁽¹²⁾, que proponía una financiación adicional para el desarrollo de capacidades, dada, en particular, la necesidad de gestionar localmente los ODS, y a su Dictamen sobre el FSE+ ⁽¹³⁾, en el que se proponía recuperar el objetivo temático 11 para el período posterior a 2020;

18. pone de relieve la importancia de difundir conocimientos y buenas prácticas, como los planes de Italia para el refuerzo administrativo ⁽¹⁴⁾, el Pacto de los Alcaldes y los proyectos de cooperación interregional de Interreg en Europa; acoge con satisfacción las iniciativas de la Comisión TAIEX-REGIO PEER 2 PEER, los pactos de integridad y la iniciativa piloto, en cooperación con la OCDE, en la que se pide elaborar hojas de ruta para anticipar el desarrollo de la capacidad administrativa después de 2020;

19. su propuesta de establecer un Erasmus para los representantes elegidos locales y regionales ⁽¹⁵⁾ podría ser pertinente para mejorar la capacidad administrativa;

20. deberían fomentarse las estancias de carácter temporal en las administraciones de distintas instituciones, Organismos y Agencias europeos de los empleados públicos de las administraciones locales y regionales de los Estados miembros enmarcadas en los programas de Expertos Nacionales Destacados, Expertos Nacionales para el desarrollo profesional y Erasmus para la Administración Pública;

21. subraya que la cofinanciación nacional y regional de los programas de desarrollo de capacidades debe quedar exenta de la aplicación de los límites máximos de déficit del Pacto de Estabilidad y Crecimiento;

22. las administraciones públicas locales y regionales están obligadas a implementar los ODS en sus territorios; para ello es importante que el CDR apoye el Objetivo 17, consistente en reforzar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. En un mundo cada vez más interconectado es imprescindible mejorar el acceso a la tecnología y los conocimientos de las administraciones locales y regionales para intercambiar ideas y propiciar la innovación pública;

Mejor gobernanza y simplificación

23. considera que el objetivo a largo plazo de la UE debe ser lograr una mejora sostenible de la capacidad institucional y administrativa de los entes locales y regionales, y subraya que ello requiere una planificación a largo plazo, a pesar del riesgo de que se produzcan compensaciones con las solicitudes de asistencia técnica a corto plazo de los Estados miembros;

⁽¹⁰⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2019-0012&format=XML&language=ES>

⁽¹¹⁾ Aprobado el 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03593-00-00-ac-tra-en.docx/content>)

⁽¹²⁾ Aprobado el 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03594-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

⁽¹³⁾ Aprobado el 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03597-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

⁽¹⁴⁾ <http://www.pra.gov.it/cosa-sono/>

⁽¹⁵⁾ Aprobado el 31.1.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2017-01298-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

24. reitera que el Pacto de los Alcaldes es una herramienta clave para apoyar a los entes locales y regionales en la transición hacia la neutralidad climática; señala, no obstante, que se ha considerado la falta de capacidad administrativa como uno de los principales obstáculos para una mejor aplicación del Pacto y, en particular, para que los entes locales y regionales puedan beneficiarse de unas condiciones de financiación favorables en los proyectos de renovación a efectos de eficiencia energética;

25. destaca la necesidad de coordinar y de establecer sinergias entre los actuales instrumentos de creación de capacidad financiados por la UE, así como de realizar un seguimiento y una evaluación transparentes y oportunos de dichos instrumentos; a este respecto, reitera su recomendación ⁽¹⁶⁾ de que la Comisión publique un conjunto único de orientaciones sobre creación de capacidad aplicables a todos los programas pertinentes de la UE;

26. lamenta que los esfuerzos realizados para avanzar hacia una mayor simplificación administrativa en la gestión de los fondos no hayan logrado los resultados esperados. Ello representa un obstáculo muy importante que merma la capacidad de los organismos intermediarios y, sobre todo, de los beneficiarios de las ayudas. De hecho, estudios recientes estiman que los costes administrativos ascienden al 3 % de los costes medios del programa en el caso del FEDER y al 2,2 % en el caso del Fondo de Cohesión;

27. subraya que deberían incluirse capítulos sobre la creación de capacidad *a todos los niveles de gobierno* en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, en los informes por país y en los programas nacionales de reforma. Evaluar las necesidades y las correspondientes políticas de creación de capacidad a todos los niveles de gobierno convertiría los programas nacionales de reforma en un instrumento de coordinación estratégica; se adhiere a la propuesta del Parlamento Europeo de reintroducir en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento un capítulo dedicado a la administración pública y la gobernanza ⁽¹⁷⁾;

28. considera que la participación directa y estructurada de los entes locales y regionales —o sus organizaciones nacionales— en el Semestre Europeo, basada en la asociación y la gobernanza multinivel, les permitiría contribuir a la evaluación de las necesidades de desarrollo de capacidades y a la fijación de objetivos y políticas a largo plazo, reforzando así la apropiación y fomentando la acción. Los entes locales y regionales —o sus organizaciones nacionales— deben participar como socios de pleno derecho en el Semestre Europeo a través de un código de conducta europeo jurídicamente vinculante ⁽¹⁸⁾, sobre todo ahora que el Semestre proporciona orientaciones para la programación de la política de cohesión ⁽¹⁹⁾ a través del anexo D de los informes por país. Ello ayudará a estos entes, durante el ciclo del Semestre, a adaptar con éxito las políticas de la UE a las disparidades territoriales propias y los desafíos específicos;

29. teniendo hacia cuenta las propuestas de simplificación de la Comisión Europea para el próximo período 2021-2027, y en relación con la aplicación de la política de cohesión mediante la combinación de distintas fuentes de financiación de la UE, se hace sumamente necesario un enfoque integrado a través de una planificación conjunta que facilite el empleo de diferentes instrumentos, como la inversión territorial integrada (ITI) y el enfoque del desarrollo local participativo (DLP), que conllevan la participación de los entes locales y regionales en la de decisiones y el proceso de aplicación;

30. comparte la preocupación del Parlamento Europeo de que «la Comisión no cuenta con un marco de evaluación normalizado y compartido arraigado para la administración pública ni un método de recogida sistemática de datos» y pide a la Comisión Europea que desarrolle estos instrumentos;

31. recomienda que los entes locales y regionales puedan acceder directamente al nuevo programa de apoyo a las reformas, y que este documento se centre en mayor medida en mejorar la calidad de la administración pública y apoyar la creación de capacidades en todos los niveles de gobierno; se remite a su recomendación de que la gobernanza del programa de apoyo a las reformas se base en la asociación y la gobernanza multinivel ⁽²⁰⁾; pide que parte de la dotación correspondiente al programa de apoyo a las reformas se destine a proyectos solicitados por los entes locales y regionales; recomienda que, mientras los Estados miembros solo accedan al Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales a través de puntos de contacto a nivel nacional, se fomenten y supervisen de forma permanente las solicitudes de los entes locales y regionales;

⁽¹⁶⁾ Dictamen sobre el programa de apoyo a las reformas estructurales, aprobado el 7.4.2016 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-01214-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

⁽¹⁷⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre la «Evaluación de la utilización del presupuesto de la UE para la reforma del sector público», http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_ES.html

⁽¹⁸⁾ Dictamen sobre el tema «Mejorar la gobernanza del Semestre Europeo: un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales», aprobado el 11.5.2017 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2016-05386-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

⁽¹⁹⁾ Dictamen sobre «El Semestre Europeo y la política de cohesión: reformas estructurales destinadas a las inversiones a largo plazo», aprobado el 10.4.2019 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-05504-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

⁽²⁰⁾ Dictamen sobre el programa de apoyo a las reformas y la función europea de estabilización de las inversiones, aprobado el 5.12.2018 (<https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2018-03764-00-00-ac-tra-es.docx/content>)

32. recalca la importancia de la digitalización y la gobernanza electrónica, incluidos los centros regionales digitales y las plataformas de datos abiertas, y comparte la opinión del Parlamento Europeo de que es «necesario promover, dentro de las administraciones públicas, procesos innovadores que favorezcan una mejor conectividad y digitalización y servicios digitales de calidad» ⁽²¹⁾.

Bruselas, 4 de diciembre de 2019.

El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones
Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽²¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2019, sobre la «Evaluación de la utilización del presupuesto de la UE para la reforma del sector público», http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0012_ES.html.