

## DICTÁMENES

## COMITÉ DE LAS REGIONES

119.º PLENO, 10, 11 Y 12 DE OCTUBRE DE 2016

**Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Simplificación de los Fondos EIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales**

(2017/C 088/04)

**Ponente:** Petr Osvald (CZ/PSE), concejal de Plzeň**RECOMENDACIONES POLITICAS**

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. subraya que los Fondos EIE son uno de los pocos instrumentos de la UE que tienen un impacto inmediato, concreto y tangible en la calidad de vida de los ciudadanos a través de los cientos de miles de proyectos emprendidos en toda Europa y que pueden, de este modo, ejercer una influencia positiva sobre su actitud general hacia la UE ahora que su popularidad está bajo mínimos. Por tanto, es necesario mantener y seguir desarrollando este instrumento de conformidad con sus principales objetivos y principios. En cambio, los Fondos EIE y, en particular, la política de cohesión, deberían ser objeto de un proceso de análisis y mejora que aumentara su eficacia y valor añadido, tanto para lograr los objetivos de la UE y de la Estrategia Europa 2020 como en otros ámbitos importantes de la vida de los ciudadanos, lo que mejoraría su percepción de la UE. Para ello, uno de los instrumentos, adecuados e importantes, es simplificar y flexibilizar el conjunto del sistema de ejecución de los Fondos EIE;
2. hace hincapié en que los procedimientos de utilización de los Fondos EIE se complican no solo de un período de programación a otro, sino también prácticamente de un año a otro; por ello, celebra que, a iniciativa de la comisaria responsable de la política regional, la Comisión Europea haya empezado a considerar seriamente la simplificación de esos Fondos y que haya creado un grupo de alto nivel e invitado a otros socios a debatir sobre la misma. Por otra parte, el CDR señala que la necesidad del proceso de simplificación debería demostrarse no solo en relación con los Fondos EIE, sino también con el conjunto de los programas financieros y las políticas de la Unión;
3. acoge con satisfacción la estrecha cooperación con las Presidencias neerlandesa y eslovaca del Consejo a la hora de debatir conjuntamente las medidas concretas para simplificar la aplicación de los Fondos EIE y sugiere que se continúe esta práctica con las próximas Presidencias del Consejo y con vistas al debate sobre el futuro de la política de cohesión;
4. señala que, en el marco de este proceso de simplificación, conviene concretar la finalidad esencial y el espíritu de la política de cohesión como tal: a saber, la política regional; subraya que, en su forma actual, la política de cohesión se aleja progresivamente de la política regional y tiende cada vez más a afrontar los problemas a nivel nacional, como demuestra, entre otras cosas, el hecho de que los diferentes «acuerdos de asociación» se basen en los «programas nacionales de reforma». Además, la política de cohesión se ve obstaculizada por diversas condiciones nacionales cuyo cumplimiento se sustrae totalmente a la influencia de los entes locales y regionales y de los demás beneficiarios. La política de cohesión es cada vez más compleja y complicada, principalmente debido a la falta de confianza entre los diferentes niveles políticos y administrativos. Dicha complejidad, a su vez, contribuye a aumentar las disparidades en el desarrollo de las regiones;
5. subraya que el CDR representa a los entes locales y regionales que pueden intervenir en diferentes etapas de los eslabones de la cadena en materia de gestión del proceso de ejecución de los Fondos EIE y, sobre todo, como beneficiarios finales, autoridades de gestión o partes interesadas. Habida cuenta del papel de los entes locales y regionales, sus conocimientos y observaciones deberían tenerse prioritariamente en cuenta en el proceso de simplificación;

6. señala que un proceso de simplificación realmente eficaz requiere la implicación activa no solo de todas las direcciones generales de la Comisión Europea que participan en la programación y el seguimiento de los Fondos EIE, como la DG REGIO, la DG EMPL, la DG AGRI, la DG MARE y la DG COMP, sino también de otras instituciones y órganos europeos (como las autoridades de auditoría). El sistema debe simplificarse tanto para los beneficiarios como para las autoridades administrativas;

7. recomienda que el proceso de simplificación se centre de forma específica en reducir la carga administrativa que recaer en los responsables de la ejecución, así como en la complejidad del circuito de auditoría, la elaboración de informes y la certificación del gasto. La normativa debe adaptarse de forma proporcionada en función tanto de la envergadura del proyecto como de la eficacia del sistema de ejecución;

8. recomienda que el proceso de simplificación sea objeto de un planteamiento sistemático y estima, por consiguiente, que sería aconsejable definir, en esta perspectiva, un método y unos indicadores de realización y de éxito; por ello conviene distinguir dos tipos de resultados: por una parte, los que permiten una aplicación inmediata de los conocimientos y soluciones propuestas y, por otra, los que se utilizarán en el siguiente período de programación. En lo que respecta al período de programación actual, habida cuenta de la aplicación en curso de los programas operativos y en aras de la seguridad jurídica, no se considera realista llevar a cabo cambios legislativos de gran calado. No obstante, deberían preverse acciones inmediatas mediante cambios en las prácticas de ejecución y los requisitos no jurídicos, una mayor cooperación y una orientación más eficaz, así como ajustes menores en el marco legislativo de la política de cohesión y la legislación conexas. Además, convendría estructurar este proceso de simplificación, en función de los temas (transporte, medio ambiente, etc.), de los fondos y de su reparto (FEDER, FSE, etc.), del nivel (nacional, regional, urbano, local, de la UE) y del ente (público, privado, ONG, etc.). En el marco de este proceso, cabe destacar los vínculos y las repercusiones tanto dentro como fuera de esta estructura y centrarse en la simplificación de las relaciones interinstitucionales entre los distintos niveles que participan en su aplicación;

9. sugiere mejorar la coordinación entre los diferentes fondos y los programas a escala nacional. Esto debería lograrse también a través de la gestión y planificación estratégicas durante el período de programación, haciendo hincapié en los trabajos estratégicos generales;

#### **Cuestiones básicas y parámetros que determinan el objeto de la simplificación:**

10. subraya que, para garantizar el éxito de todo el proceso de simplificación, conviene responder a las siguientes cuestiones fundamentales:

— ¿Quiénes son los beneficiarios de la simplificación?

El CDR considera que el grupo destinatario corresponde, en primer lugar, a los beneficiarios finales y, en segundo lugar, a otros organismos involucrados en la ejecución de los Fondos EIE, siguiendo una lógica ascendente, empezando con los entes locales en los que se delegan funciones de responsables de la ejecución o de organismos intermediarios de los programas operativos.

— ¿Por qué estamos simplificando? ¿Con qué propósito?

El CDR considera que el principal objetivo de la simplificación es el lanzamiento y la realización de proyectos creativos que contribuyan al desarrollo del territorio, el sentimiento de pertenencia a la UE, la competitividad y la calidad de vida, y que trabajen a largo plazo en el desarrollo de la Unión en su conjunto y en la realización de la Estrategia Europa 2020. La simplificación no tiene por objetivo gastar en mayor medida o más fácilmente los recursos de los Fondos EIE, sino que pretende aumentar la eficacia y creatividad de los proyectos, facilitando la elaboración y aplicación de estos últimos y reduciendo los riesgos para los beneficiarios.

— ¿Por qué el sistema se ha complicado tanto?

El CDR considera que el dispositivo se ha hecho más complejo porque se ha querido incluir conclusiones y conocimientos específicos en las directrices y modelos generales, en aras de la uniformización del sistema. La demostración de la lucha contra la corrupción y la garantía a toda costa de una mayor transparencia constituyen otro factor de esta complejidad. El CDR considera que no se insiste suficientemente en el examen de las consecuencias negativas que las diferentes medidas e intervenciones a nivel del sistema (a pesar de sus loables objetivos) pueden tener en otras medidas. Las lecciones de un caso no pueden transferirse necesariamente ni extrapolarse a otros casos;

11. considera que la simplificación no consiste en:

— limitarse a reducir el número de páginas de los reglamentos y de las directrices.

Estos reglamentos y directrices deben redactarse con claridad, de modo que resulten comprensibles y no den lugar a ninguna ambigüedad en su interpretación;

- reducir las competencias de la Comisión y, en particular, de la DG REGIO.

En muchos casos, resulta conveniente, en aras de un enfoque y una interpretación uniforme en toda Europa, que la dirección general responsable del Fondo correspondiente agrupe competencias reglamentarias de manera que los demás niveles de ejecución no adopten enfoques e interpretaciones divergentes y faltos de coordinación. Algunas dificultades se deben precisamente a la falta de coordinación entre las diferentes direcciones generales y las demás instituciones de la UE (DG COMP, autoridades de auditoría, etc.);

- elaborar más documentos y modelos unificadores.

Conviene examinar si las iniciativas que se han aplicado durante los últimos años en este ámbito realmente han contribuido a aumentar la eficacia y proceder a una evaluación de estas iniciativas. Si queremos simplificar, será indispensable suprimir y abolir las orientaciones y esquemas generales que no se traduzcan en una mayor eficiencia y facilitar el proceso de aplicación, en lugar de obstaculizarlo;

12. considera que la simplificación consiste en:

- definir normas que permitan adoptar enfoques y proyectos diferentes y más creativos a fin de alcanzar un objetivo general,
- establecer y aplicar el principio de confianza mutua entre los distintos agentes que participan en la aplicación, con el establecimiento de un verdadero contrato de confianza entre la Comisión, los Estados miembros y sus regiones para la gestión y el control de los Fondos Estructurales, así como para la lucha contra el fraude,
- restablecer una mayor flexibilidad para los beneficiarios y un mayor margen de maniobra para la aplicación a nivel regional, con la posibilidad de que exista un vínculo profesional directo y una mayor comunicación entre la Comisión Europea y el beneficiario si la situación no puede resolverse en el contexto nacional,
- flexibilizar más las relaciones entre las autoridades de gestión (a escala nacional o regional) y los entes locales (los beneficiarios o los responsables de la ejecución) y simplificar las normas de auditoría y del circuito de control, elaboración de informes y certificación del gasto,
- promover el principio de proporcionalidad, para que la carga administrativa tenga en cuenta, de manera inversamente proporcional, no solo el tamaño global del proyecto, sino también, en particular, el importe de la ayuda concedida,
- reducir el número de programas, por ejemplo, limitando el número de programas operativos temáticos y su sustitución, por ejemplo, por el desarrollo de un programa operativo integrado,
- concepto del entorno metodológico único: establecimiento de normas comunes para el conjunto del sistema; mayor desarrollo de herramientas técnicas para la actividad estratégica como, por ejemplo, la base de datos de estrategias, un sistema de información que recoja los documentos respectivos, las responsabilidades, los objetivos y los indicadores,
- ampliación del funcionamiento del sistema de seguimiento con el fin de simplificar los trámites administrativos para los solicitantes de proyectos,
- desarrollo e introducción de otras herramientas para el desarrollo de trabajos de estrategia como, por ejemplo, la evaluación de la calidad de las estrategias y la calidad de su realización, la jerarquía de las estrategias y el desarrollo de capacidades estratégicas para trabajar en la administración pública,
- desarrollo y aplicación de una terminología única para los Fondos;

13. subraya que la simplificación es un proceso continuo que no debería limitarse a aplicar algunas medidas ni a elaborar un informe o un dictamen;

14. advierte que muchos beneficiarios consideran actualmente que el recurso a los Fondos EIE es arriesgado, ya que no tienen la certeza de no resultar víctimas de una «fuerza mayor»; es decir, de que la financiación de su proyecto no se vea suprimida o bloqueada a causa de alguna disputa entre su país y la Comisión, quizá sobre no satisfacer los requisitos de condicionalidad, por ejemplo, o por errores en el sistema de aplicación. A pesar de haber alcanzado los objetivos del proyecto y de que este haya dado los resultados esperados, la ayuda recibida por un beneficiario podrá verse reducida o retrasada debido a diversas pequeñas faltas o porque se produzca una modificación del proyecto en el curso de su realización. También afrontan el peligro, entre otros riesgos, de que las conclusiones de la autoridad auditora en algún otro proyecto también se les apliquen con efectos retroactivos. Todos estos elementos influyen en la voluntad de utilizar eficazmente los Fondos EIE. Es indispensable volver a centrar la política de cohesión en el proyecto y su promotor creando condiciones favorables para el beneficiario por medio, entre otras cosas, de reducir las cargas administrativas y limitar la notificación por parte de los promotores de proyectos a solo los datos de realización del proyecto, generalizando los costes simplificados y evitando su cuestionamiento por el control, indicando a los promotores los documentos obligatorios cuya conservación en papel seguiría siendo indispensable con una fecha límite de archivo;

15. considera que constituiría una gran simplificación que todos los fondos de la UE aplicaran las mismas normas para optar a una subvención. Sin embargo, es esencial que la responsabilidad de determinar los costes que pueden optar a una subvención siga estando en el nivel nacional, y esto debería armonizarse en todos los Estados miembros de la UE;

16. propone otorgar, para los Fondos EIE, a una de las instituciones u órganos existentes las competencias y la función de defensor del pueblo, al que podría dirigirse en última instancia todo beneficiario; dada la complejidad del sistema, muchos beneficiarios que se esfuerzan por llevar a buen término el proyecto de manera que produzca un efecto máximo, se encuentran, paradójicamente, en situaciones problemáticas que, además de ser devastadoras para ellos en el plano moral y económico, contribuyen considerablemente a la percepción negativa que tiene la opinión pública de los Fondos EIE y de la UE como tal. Esa institución no debería aspirar exclusivamente a garantizar la comunicación con la DG REGIO, sino, sobre todo, a tratar la problemática de los Fondos EIE en toda la Comisión Europea y los demás órganos de la UE. En la UE falta una institución de esas características, mientras que otras DG y otros órganos de la UE intervienen en esta problemática de los Fondos EIE. Por otra parte, convendría crear instituciones similares en los Estados miembros que todavía no dispongan de las mismas;

17. reitera una vez más que es fundamental evitar la retroactividad de las conclusiones. No conviene que las decisiones actuales ni los cambios de procedimientos o directrices puedan aplicarse con carácter retroactivo a otros proyectos, ni siquiera a los proyectos inacabados cuya aplicación se encuentra en una fase avanzada. La prevención de la retroactividad es una medida que se puede aplicar con rapidez y que incrementará la seguridad jurídica de los beneficiarios;

18. recomienda que, en el marco del proceso de simplificación, se introduzcan reformas para permitir una mayor flexibilidad, ya que la creciente complejidad de los procesos se debe a que las diferentes decisiones concretas que se adoptan en los proyectos dan lugar a orientaciones y directivas generales; por ello recomienda constituir un grupo de trabajo compuesto por especialistas de la aplicación práctica de los Fondos EIE, que se encargue de presentar propuestas de modificación y de dialogar con la Comisión Europea y las demás instituciones;

19. hace hincapié en los frecuentes casos de discordancia entre el marco jurídico de la UE sobre los Fondos EIE y las legislaciones nacionales en ámbitos que aparentemente no están vinculados como, por ejemplo, las disposiciones sobre el control financiero o la contratación pública, lo que provoca una fragmentación y un planteamiento diferenciado en los diversos Estados miembros; por ello recomienda que, para los Fondos EIE, que movilizan créditos europeos y no nacionales, la legislación y las orientaciones de la UE relativas a los Fondos EIE se impongan a la legislación contradictoria nacional, e incluso de la UE, a pesar de que las cofinanciaciones procedan de recursos nacionales o subnacionales, a fin de evitar la sobreregulación;

20. propone difundir las buenas prácticas de los Estados y de los programas que en el pasado solo han presentado un porcentaje insignificante o bajo de errores. Al mismo tiempo, es necesario velar por que todos los Estados tengan las mismas condiciones (y ello a pesar de las diferencias entre las legislaciones nacionales). Las diferentes unidades territoriales siguen actualmente un planteamiento que, en muchos casos, es diametralmente opuesto. En efecto, se producen situaciones en las que lo que se considera un procedimiento correcto y usual en el caso de un Estado determinado se considera una grave irregularidad en el caso de otro Estado. Naturalmente, esto no cambia el hecho de que las cargas administrativas deberían tener en cuenta el tamaño de los proyectos, el importe de la ayuda y la calidad de la estructura de ejecución;

21. subraya que el éxito del proceso de simplificación exige la resolución del conflicto entre, por una parte, las medidas adoptadas en el marco de la lucha contra la corrupción y para reducir el porcentaje de error, y, por otra, la reducción de la carga administrativa de los Fondos EIE. Conviene revisar las modalidades de ejecución y de gestión que ponen en el mismo plano el fraude y el error involuntario, dando lugar a un clima de desconfianza entre los agentes y una carga administrativa desproporcionada para el promotor del proyecto. Las distintas medidas que se están adoptando gradualmente para garantizar la transparencia y luchar contra la corrupción y el fraude complican considerablemente la totalidad del sistema. Entre dichas medidas, conviene comprobar *a posteriori* cuáles son realmente eficaces y cuáles se limitan a complicar el proceso y «criminalizar» a los beneficiarios honrados por errores sin importancia. La lucha contra la corrupción no debería dar lugar a que cada beneficiario suscite desconfianza *a priori*, sino que debería basarse en la confianza, la cooperación y una clara responsabilidad. Esta lucha debe basarse en los principios morales de base y la responsabilidad para lograr lo que el beneficiario se ha propuesto, y no en utilizar los errores detectados para diseñar un modelo inflexible que, por el contrario y a menudo de manera ineficaz, vinculará a otros beneficiarios. De hecho, concentrarse únicamente en satisfacer los requisitos formales y cumplir los plazos podría dar lugar en algunos casos a que la financiación se realice de forma expeditiva o inapropiada, y con impunidad;

#### **Aspectos principales del problema:**

22. tras un debate en su seno y con otros socios, señala las siguientes áreas principales de los problemas que hay que resolver:

#### **Contratación:**

23. Como han demostrado los talleres dedicados a la simplificación, aunque en algunos Estados miembros la contratación pública no plantea mayores problemas, los representantes de muchos países consideran que esta contratación constituye precisamente uno de los principales problemas respecto de la ejecución. Por tanto, consideramos que debería haber normas claras en toda Europa en materia de contratación pública para realizar proyectos en el marco de los FEIE; estas normas deberían imponerse a la legislación nacional en este ámbito. Se trata principalmente de recursos de la UE y no de los Estados miembros, por lo que la contratación pública debería regirse por normas válidas para toda Europa y no por normas nacionales. Además, los procedimientos que rigen el procedimiento de adjudicación de contratos públicos deberían contribuir a alcanzar un resultado final lo más eficiente posible y prever, a este respecto, un cierto grado de flexibilidad para los distintos tipos de contrato, en lugar de atar de manera totalmente formal las manos del órgano de contratación y del licitador en el marco de gestiones y procesos vinculantes. Entre otras cosas, habría que incrementar el valor mínimo para la publicación en el portal de contratación pública y en el Diario Oficial de la UE.

24. Como han demostrado los talleres dedicados a la simplificación, aunque en algunos Estados miembros la contratación pública no plantea mayores problemas, los representantes de muchos países llaman la atención sobre el hecho de que para un órgano de contratación de pequeño tamaño, el sistema actual es tan complejo y arriesgado que no está en condiciones de redactar por sí mismo la oferta pública y debe recurrir a los servicios de empresas especializadas externas, aunque esto no le exime de su responsabilidad por posibles errores. Esto ha dado lugar a un nuevo sector de actividades comerciales. Es paradójico que se den casos en los que sea necesario lanzar una licitación para determinar la sociedad encargada de elaborar la convocatoria de licitación.

25. Como han demostrado los talleres dedicados a la simplificación, aunque en algunos Estados miembros la contratación pública no plantea mayores problemas, los representantes de muchos países advierten que la mayoría de los errores cometidos en la contratación pública son realmente equivocaciones debidas a la complejidad de las normas. Por consiguiente, los promotores de proyectos viven una gran frustración por el hecho de auditorías *ex post* que intervienen en una fase avanzada del proceso, cuando ya no es posible corregir los errores y ni siquiera tienen la posibilidad de solicitar una evaluación previa vinculante. Así pues, el CDR propone que los dictámenes de auditoría y los otros procedimientos de control de la adjudicación de los contratos públicos se efectúen sobre todo *ex ante*, con el fin de prever los errores, muy frecuentes en este ámbito en particular, y reducir así el importe de las correcciones financieras.

26. También procede señalar que la legislación relativa al proceso de contratación se centra en el órgano de contratación, que también será sancionado y perseguido por el menor error, mientras que numerosas manipulaciones nefastas de los resultados de la contratación tienen lugar sobre la base de acuerdos entre los licitadores de dicho contrato. Por lo que se refiere a los sectores y segmentos en los que el mercado está muy monopolizado, a menudo el sistema actual de contratación pública no desempeña su papel y puede incluso resultar contraproducente. Por ello, sería conveniente evaluar el sistema en su conjunto y prever un replanteamiento total de su filosofía. Esto concierne en particular a los países pequeños, donde la monopolización del mercado es mucho más pronunciada.

27. Es importante revisar cuanto antes las directrices en materia de contratación pública para los Fondos EIE, publicadas recientemente (Contratación pública-Guía de orientación), ya que se refieren a las antiguas directivas y no a las nuevas directivas sobre contratación pública que se adoptaron en 2014 y que entraron en vigor a principios de este año. A este respecto, resulta esencial que las contribuciones a las nuevas directrices se sometan a una evaluación adecuada de impacto territorial que permita a los expertos locales y regionales aportar contribuciones directas. Esto está previsto en el paquete «Legislar mejor», que reconoce el papel del CDR como socio clave para una mejor evaluación del impacto de las propuestas de la UE a nivel local y regional.

#### **Aplicación de las normas sobre ayudas estatales:**

28. A lo largo de los años, la situación en el ámbito de las ayudas estatales se ha complicado considerablemente, y aunque en los últimos tiempos se ha producido una mejora parcial para ciertos programas, la situación sigue siendo muy complicada para los beneficiarios y las autoridades de gestión. En la actualidad, no existe una interpretación clara y comprensible de la noción de ayuda estatal, y todo se determina únicamente sobre la base de las solicitudes presentadas y su análisis. Las autoridades nacionales encargadas de la interpretación suelen tener puntos de vista diametralmente opuestos y suelen mostrarse reacias a emitir dictámenes vinculantes y claramente definidos. En algunos países, estas autoridades no forman parte del sistema de ejecución de los Fondos EIE y con sus dictámenes no asumen una responsabilidad clara. Por tanto, en dichos países, sería deseable que las autoridades nacionales formen parte del sistema de ejecución (en los casos en los que aún no estén incorporadas) y que tengan la obligación de emitir dictámenes claramente definidos. Por otra parte, en algunos casos, las entidades privadas se encuentran paradójicamente en una posición más favorable que los entes públicos (porque no están obligadas a cumplir toda una serie de instrucciones, reglamentos y medidas). Aunque los entes públicos actúan con menor frecuencia como agentes económicos competitivos y sus actividades no tienen ánimo de lucro, deben someterse a los mismos procedimientos que los agentes privados.

29. Además, existe otra incoherencia significativa en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales. Mientras que los procedimientos relativos a las ayudas estatales no se aplican a los programas gestionados de manera centralizada por la Comisión Europea (como, por ejemplo, Horizonte 2020, el Mecanismo «Conectar Europa», el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas), sí se aplican a los proyectos financiados en el marco de la política de cohesión. En la práctica, en materia de ayudas estatales, los proyectos no se consideran por su naturaleza sino en función de si es la Comisión o el Estado miembro el que concede los fondos y en función de la fuente de su financiación.

30. En este contexto, el CDR quiere recordar que la política de cohesión tiene por objeto fundamental garantizar las mismas condiciones a las regiones menos desarrolladas, gracias a la concesión por la UE de un volumen de recursos financieros más importante y de un porcentaje de cofinanciación superior. Por tanto, se podría considerar que la política de cohesión incluso constituye una distorsión voluntaria del mercado. Por ello, el CDR considera que los procedimientos en materia de ayudas estatales no deberían aplicarse en absoluto a los Fondos EIE.

31. Conviene prestar especial atención al recurso a las ayudas estatales en el marco de los programas de cooperación territorial europea. En general, existe una desproporción entre los esfuerzos que se requieren para respetar las normas relativas a las ayudas estatales y el riesgo de distorsión de la competencia. Además, las ayudas estatales suelen ser objeto de interpretaciones diversas en los diferentes Estados miembros y, en consecuencia, no es posible aplicar esas normas con la seguridad jurídica adecuada, lo que impide a menudo llevar a buen término proyectos de calidad. Una de las medidas que se podrían adoptar con rapidez para simplificar los Fondos EIE consistiría, por lo tanto, en excluir también la cooperación territorial europea del ámbito de aplicación de las normas sobre ayudas estatales, como es el caso, por ejemplo, del programa «Horizonte 2020».

32. Se trata también de una cuestión de claridad y proporcionalidad. Dada la pequeña escala de algunos proyectos, especialmente a nivel local, es importante aclarar en mayor medida el marco con las exenciones de las normas en materia de ayudas estatales. Por el momento, existe a menudo confusión sobre cuándo y cómo operan la norma *de minimis*, el servicio de interés general, la exención general por categorías y las directrices sobre ayudas públicas regionales. El Comité Europeo de las Regiones pide que se elaboren unas directrices consolidadas, mejores y más fáciles de utilizar, durante este período de programación, y que la próxima revisión de las normas en materia de ayudas estatales contribuya a mejorar y simplificar el marco existente.

33. Habida cuenta de la evolución de la definición de una empresa y a fin de apoyar el empleo, la innovación y el emprendimiento en las regiones, es necesario aumentar el límite máximo de la ayuda con arreglo a la norma *de minimis*.

**Supervisión y auditorías:**

34. La falta de coherencia en las metodologías de auditoría a nivel nacional y europeo es quizás el mayor desafío para el proceso de aplicación de los Fondos EIE. Las autoridades de gestión y los distintos órganos de control europeos y nacionales suelen llegar a diferentes interpretaciones de las mismas normas, cuando no son en absoluto responsables de los controles efectuados. Para los proyectos correspondientes a los Fondos EIE, convendría establecer un sistema de auditoría única (un puesto de control único) a nivel nacional y de la UE, que formularía un dictamen vinculante —también sobre contratación pública— del que también debería rendir cuentas. El beneficiario final también debería tener derecho a solicitar la realización de auditorías a fin de obtener la certeza de que la aplicación se ha efectuado según las normas y que no será objeto de ningún peligro en el futuro o para que pueda eventualmente adoptar medidas correctoras. Para ello, también es necesario adoptar un enfoque más flexible respecto del intercambio de datos y las soluciones informáticas integradas, como formularios electrónicos y bases de datos, como requisito previo para desarrollar un servicio de control único que reduzca la carga que supone el cumplimentar formularios para los beneficiarios y las autoridades de gestión. Generalizar la utilización de una desmaterialización sencilla permitirá limitar al máximo los documentos que cabe escanear y cargar. Así pues, habría que promover el recurso a aplicaciones informáticas que permitan recoger directamente en la fuente los datos administrativos del beneficiario (plantilla, volumen de negocios, cumplimiento de las obligaciones fiscales y sociales, etc.). Sin embargo, se necesita una evaluación previa de riesgos que determine qué datos pueden compartirse, y se requiere asimismo, desde el principio, la participación de la Comisión, los órganos de auditoría nacionales y regionales, así como del Tribunal de Cuentas Europeo; quizá se podría elaborar un vademécum de auditoría común, para evitar problemas de fiscalización más tarde. Actualmente, esta auditoría se percibe como una medida de represión y coerción. En general, las auditorías se refieren únicamente a la administración del proyecto y el respeto de los procedimientos previstos, teniendo en cuenta que cualquier incumplimiento se sancionará sin remisión, aunque se haya realizado para aumentar la eficacia del proyecto, debido a circunstancias imprevisibles o con fines de ahorro. Así pues, el CDR propone que los auditores se dediquen a la «eficacia real de las cargas» y tengan en cuenta el grado de gravedad financiera de los errores y la situación concreta (mayor proporcionalidad de las auditorías). El principio de proporcionalidad debería tenerse en cuenta en las inspecciones y normas de cumplimiento, mostrándose mayor tolerancia con las infracciones menores. Deberíamos pasar a aplicar un enfoque de inspección más proporcionado (con menos controles *in situ* en aras de unos programas y organismos de ejecución más eficaces) y basado en los resultados (de modo que en una única visita puedan llevarse a cabo más de un tipo de inspecciones, lo cual reviste especial importancia para los programas y operaciones multifondos), así como una auditoría más proporcionada, que se centre menos en sanciones y más en la realización de mejoras y en garantizar la consecución de los objetivos más amplios de la política de cohesión. El auditor debe considerarse un socio en la resolución de problemas y la búsqueda de la vía más eficaz para detectar y corregir los errores. A tal efecto, se necesitaría un gran cambio de actitud por parte de los auditores.

35. Las autoridades administrativas y de auditoría deben trabajar conjuntamente desde la fase de programación hasta la conclusión de los programas, ya que esta es la única manera de evitar diferentes interpretaciones de las mismas normas. Un sistema común de control o una interpretación común del sistema de control, al que deberíamos aspirar, impediría que una misma operación se audite varias veces, ya que, en principio, las diferentes autoridades de auditoría deberían hacer uso de los dictámenes de las demás autoridades y complementarlos. En este contexto, el CDR propone ampliar el ámbito de aplicación del control proporcional definido en el artículo 148 del Reglamento general n.º 1303/2013 aplicándolo más allá de la autoridad de la auditoría y de la Comisión a todos los tipos de auditoría, incluidos los que corresponden a las autoridades de gestión y certificación y al Tribunal de Cuentas Europeo. En términos más generales, habría que introducir más subsidiariedad en la auditoría. La auditoría de la UE debería limitarse únicamente al respeto de la normativa de los Fondos EIE. En cuanto al Estado miembro y sus autoridades de gestión, deberían asumir la responsabilidad de verificar el cumplimiento de las normativas nacionales (incluidas las derivadas de la legislación europea). Esta subsidiariedad en las actividades de auditoría debería estar supeditada a la celebración de un contrato de confianza entre la CE y cada Estado miembro.

36. También propone aumentar en un 50 % los umbrales por debajo de los cuales una operación no es objeto de más de una auditoría antes de la presentación de los gastos finales.

37. Es inaceptable que, en los proyectos en que participan varios socios, el conjunto de la asociación —o, en un caso extremo, todo el programa— se vea penalizado con una corrección financiera a causa de irregularidades descubiertas en las actividades de uno de los socios.

38. Aunque en algunos Estados existen sistemas de recurso que funcionan sin mayores problemas, en algunos otros estos sistemas, creados sobre la base del artículo 74, apartado 3, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, son muy dispares y no cumplen siempre su papel desde el punto de vista del beneficiario. Convendría, por tanto, establecer, tanto a nivel nacional (en aquellos Estados miembros que aún no cuenten con uno) como de la UE, un sistema único de recurso, comprensible y rápido. Este sistema debería aplicarse no solo contra las conclusiones de las auditorías, sino también contra las decisiones de todos los niveles y en todos los ámbitos (como, por ejemplo, las ayudas estatales).

**Aumento de las cargas reglamentarias (sobrerregulación):**

39. El procedimiento mediante el cual un Estado miembro va más allá de los requisitos mínimos establecidos por la legislación de la Unión Europea cuando se transpone esta a su legislación nacional parece ser el problema de los Estados miembros y no de la Comisión Europea. Sin embargo, este proceso se produce en la medida en que lo permiten los reglamentos y las directrices de aplicación de la Comisión. Si se pretende reducir al mínimo este proceso, conviene reforzar el papel de la Comisión en este ámbito, que debe definir claramente en sus reglamentos y directrices de aplicación qué requisitos no se deberían sobrepasar, y que no sea posible ni modificarlos ni flexibilizarlos. Esto se aplica a la contratación pública y la auditoría, entre otros ámbitos. Los recursos de los Fondos EIE son fondos de la UE, por lo que las normas deberían ser establecidas por la UE y no por los Estados miembros.

40. También se produce una agravación de las cargas reglamentarias porque, en muchos casos, las directrices de aplicación solo se elaboran a escala de la CE en el curso de la ejecución de los programas. Los Estados miembros y las autoridades de gestión se verán, por tanto, obligados a elaborar sus propias directrices, diferentes de las que la Comisión publicará *a posteriori*. Por consiguiente, los reglamentos de los Fondos EIE deben elaborarse al mismo tiempo que las directrices, y no posteriormente, para dar una idea e interpretar el cumplimiento de cada uno de los distintos artículos de dichos reglamentos. Con frecuencia, este enfoque resulta en retrasos de más de un año a la hora de poner en marcha los programas operativos y en revisiones adicionales que, una vez más, afectan negativamente al nivel de ejecución de los Fondos EIE. El número y el volumen de las directrices y métodos deberán reducirse considerablemente. Al mismo tiempo, habrá que hacer hincapié en su claridad y eficacia, en vez de en su volumen, para que el sistema no sea más complejo y, por lo tanto, ineficaz. Deberían ser explícitas y no experimentar modificaciones en el curso de la aplicación. Las líneas directrices no deben en ningún caso ser retroactivas.

**Programación y concentración temática:**

41. Comprobar qué nivel es el más adecuado para llevar a cabo la programación y concentración temática constituiría una medida eficaz. En la actualidad, la programación se extiende hasta el nivel más bajo de la aplicación. Por consiguiente, como parte de la concentración temática, convendría determinar unos objetivos generales junto con un indicador principal de realización de cada uno de ellos. Las autoridades de gestión deberían disponer de un margen de maniobra para determinar las actividades que les permitan alcanzar cada objetivo en las diferentes regiones, y así tener más en cuenta las necesidades de las regiones en función de sus particularidades y los retos que deben afrontar. Si el objetivo consiste en aumentar el empleo, convendría conceder un margen de maniobra para la elección de los medios para alcanzarlo. En algunas regiones, en función de su nivel, son las actividades en el ámbito de la investigación las que contribuirán a alcanzar este objetivo, mientras que en otras lo serán, por ejemplo, las actividades en el sector turístico. En especial, el fomento de la cooperación transfronteriza, cuyo objetivo es una integración de las regiones más allá de las fronteras, debería tener en cuenta las necesidades específicas de la región transfronteriza en cuestión y, de este modo, permitir apoyar actividades importantes más allá de los objetivos temáticos de la Estrategia Europa 2020. Cabe citar, entre otros, el ejemplo de los «fondos para pequeños proyectos», que apoyan las iniciativas interpersonales y el fomento de actividades turísticas o de las conexiones de transporte deficitarias. En general, conviene preguntarse si la cooperación territorial europea debe obedecer a todas las condiciones que se aplican a los Fondos EIE. Habría que garantizar que no se reduzcan las dotaciones financieras.

42. Convendría permitir cierta flexibilidad de los programas, de modo que estos puedan hacer frente con facilidad a una nueva situación y a la rápida evolución tecnológica. Sin embargo, es necesario que esta flexibilidad sea real; es decir, que cabe limitar y simplificar completamente el proceso de modificación de un programa. La necesidad de proceder, por ejemplo, a una nueva evaluación de impacto ambiental no puede considerarse como un factor de flexibilidad real de un programa. En el caso antes mencionado, por ejemplo, solo debería ser necesario plantear la realización de una evaluación ambiental estratégica en los casos en que se vean afectados en la reprogramación que se plantee objetivos específicos con una incidencia ambiental significativa, previamente identificados como tales.

43. El Reglamento (UE) n.º 1303/2013 ha incorporado dos instrumentos que pueden facilitar un enfoque territorial integrado: a saber, inversiones territoriales integradas y planes de acción conjuntos, que harían posible el desarrollo integrado de una determinada zona o región. No obstante, los Estados miembros han recibido muy pocos estímulos por parte de la Comisión para utilizar estos instrumentos, especialmente porque la Comisión, en sus actos delegados y de ejecución, los definió de un modo un tanto vago y complejo. Una mayor aplicación de los dos instrumentos se traduciría en:

- un enfoque asociativo que englobe la política de desarrollo en zonas concretas,
- una aplicación efectiva de las medidas según el principio «de abajo arriba», acompañadas de sinergias que sean más fáciles de conseguir en un ámbito subnacional más reducido,



- una base adicional para la aprobación directa de un proyecto integrado y para la asignación directa de fondos, gracias a una definición más clara del propósito y la lógica subyacentes a los elementos individuales del enfoque integrado, y
- una consecución mejor y más eficaz de los objetivos de la política de cohesión.

44. En el caso de las inversiones territoriales integradas (ITI), se exige crear estructuras de gestión totalmente desproporcionadas con respecto al importe de los medios financieros que dispensa dicho instrumento. Asimismo, tal como se subraya en el Dictamen del Comité sobre el desarrollo local participativo (DLP), el número de normas específicas que deben cumplirse para cada uno de los fondos, que a menudo también están gestionados por autoridades de gestión independientes, constituye un factor disuasorio para el DLP fuera del Feader. Como consecuencia de ello, el despliegue, sobre el terreno, de estos instrumentos de desarrollo local innovadores e integrados ha sido de carácter limitado hasta la fecha. La necesidad de crear tales estructuras no solo aumenta de forma desproporcionada la gestión de este instrumento y supone una pesada carga para sus agentes, sino que también complica significativamente los proyectos y retrasa su realización.

45. señala que el hecho de que las normas de la política de cohesión se modifiquen cada siete años, o incluso con mayor frecuencia, no ha contribuido a simplificar la política de cohesión, sino que ha desencadenado el efecto contrario. No obstante, en primer lugar, un marco regulador que cubra varios períodos de programación presupone una simplificación radical. Siempre es posible y deseable realizar cambios menores y ventajosos del sistema de aplicación de la política de cohesión, pero los cambios sustanciales deberían incorporarse con menor frecuencia y prepararse con la debida antelación. Convendría analizar previamente los efectos de esas modificaciones y, de conformidad con el principio de asociación, habría que discutirlos al principio con las partes interesadas que no son solo los Estados miembros, sino también los entes locales y regionales representados por el Comité de las Regiones.

#### **Instrumentos financieros:**

46. considera que el uso de instrumentos financieros es un elemento importante para aumentar el efecto multiplicador de los programas de los Fondos EIE y combinar la financiación de los Fondos EIE y del FEIE. Sin embargo, existe una necesidad urgente de simplificar la configuración, las obligaciones de información y las normas de auditoría para los instrumentos financieros en el marco de los Fondos EIE, tal como se señaló recientemente en el seminario conjunto con la Presidencia eslovaca del Consejo <sup>(1)</sup> a este respecto;

47. recomienda que la Comisión Europea examine por qué hasta ahora en la mayoría de los Estados miembros no se están utilizando instrumentos comerciales para los instrumentos financieros;

48. toma nota de las conclusiones del informe del Tribunal de Cuentas recientemente publicado sobre la ejecución del presupuesto de la UE por medio de instrumentos financieros — las enseñanzas que pueden extraerse del período de programación 2007-2013, e invita al Tribunal a evaluar también la aplicación de los instrumentos financieros en el período de financiación actual;

#### **Recomendaciones finales:**

49. toma nota de la reciente publicación del Reglamento denominado Ómnibus <sup>(2)</sup>, por el que también se modifican los reglamentos de los Fondos EIE, en particular en lo que respecta a la simplificación de la utilización de los instrumentos financieros y las opciones de costes simplificados en los programas de los Fondos EIE;

- subraya que el presente dictamen no puede ofrecer una valoración completa de las modificaciones propuestas en el Reglamento Ómnibus y los efectos positivos que pueden tener sobre los beneficiarios y los entes locales y regionales que ejecutan los Fondos EIE,
- destaca la necesidad de llevar a cabo un análisis de estos efectos y garantizar que los beneficiarios finales y las autoridades públicas encargadas de ejecutar los fondos a nivel local y regional puedan beneficiarse de una auténtica simplificación y no tengan que afrontar nuevas dificultades como consecuencia de la situación actual,
- precisa que el Reglamento Ómnibus no puede examinarse de manera aislada, sino que debe analizarse y evaluarse con respecto a sus efectos en relación con otras políticas de la UE y las legislaciones nacionales, que pueden influir de manera significativa en el éxito y el impacto real de su aplicación sobre el terreno; aboga por un procedimiento de adopción rápido para las modificaciones propuestas en el Reglamento Ómnibus, para garantizar un efecto inmediato en el período de financiación en curso, con vistas a una mejor ejecución de los programas de los Fondos EIE;

<sup>(1)</sup> Siguiendo las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 18 de noviembre de 2015, el CDR organizó con las Presidencias neerlandesa y eslovaca tres seminarios sobre la simplificación de la política de cohesión. Puede encontrarse más información en: <http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>

<sup>(2)</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2016) 605 final — 2016/0282 (COD).

50. propone que, en aras de la simplificación, la CE detecte y supervise los proyectos que muestran «malas prácticas», lo que serviría para ilustrar la necesidad de simplificar y modificar el planteamiento y completaría los intercambios de buenas prácticas en la ejecución de los Fondos EIE. Dada la experiencia práctica de sus miembros, el CDR debería desempeñar un papel clave en este proceso;

51. señala que la Comisión ha publicado con tanto retraso los documentos básicos para los distintos fondos en el período de programación 2014-2020 que ha resultado imposible iniciar la ejecución al comienzo del período de programación. Se han registrado largos tiempos de espera, así como dificultades en la coordinación de los distintos PO. En el futuro, los documentos deberán publicarse simultáneamente y con la suficiente antelación;

52. reitera los posibles instrumentos concretos que pueden ayudar a hacer efectiva la simplificación en la gestión de los fondos EIE. La homogeneización de procedimientos, la generalización del uso de las herramientas informáticas y la administración electrónica constituyen elementos básicos de aplicación generalizada a estos fondos. Además, es importante, entre otras cosas, continuar avanzando en el uso de costes estándar, que permitan eliminar cargas administrativas, y en la simplificación de informes y controles, que eviten cargas burocráticas adicionales a los beneficiarios y las distintas autoridades implicadas en la gestión de estos recursos;

53. señala que aplicar de modo más amplio el principio de asociación con los entes locales y regionales en el proceso de creación de los Fondos EIE y a lo largo de su ejecución permitiría a la Comisión Europea obtener una información que contribuiría de manera decisiva a aumentar la eficacia del proceso de aplicación y a simplificarlo.

Bruselas, 11 de octubre de 2016.

*El Presidente  
del Comité de las Regiones Europeo*

Markku MARKKULA

---