

Dictamen del Comité Europeo de las Regiones — Conclusiones y recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre la Simplificación después de 2020

(2018/C 176/12)

Ponente: Oldřich Vlasák (CZ/CRE), concejal de la ciudad de Hradec Králové

Documento de referencia: Conclusiones y recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre la Simplificación después de 2020

RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ EUROPEO DE LAS REGIONES

1. subraya la importancia de la política de cohesión de la UE para la cohesión económica, social y territorial de la Unión. A pesar de que un tercio del presupuesto de la UE se ha asignado a este objetivo, según lo dispuesto en los artículos 174 a 178 del TFUE, esta política aún no ha desplegado todo su potencial. La simplificación de los Fondos debe formar parte de una política de cohesión reformada y mejorada para el futuro de Europa;
2. acoge con satisfacción el carácter constructivo de las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Simplificación de los Fondos EIE después de 2020 y la afirmación clara de que la simplificación es una labor de todas las partes que participan en la aplicación y administración de los Fondos; es decir, la Comisión, los colegisladores, los Estados miembros y los entes locales y regionales;
3. acoge con satisfacción que muchas de las recomendaciones para después de 2020 del Grupo de Alto Nivel se ajustan a las posturas expresadas anteriormente por el CDR ⁽¹⁾. El CDR también reitera que los entes locales y regionales están directamente concernidos por la aplicación de la política de cohesión como principales beneficiarios y también en muchos casos por ser las autoridades que gestionan directamente su aplicación;
4. observa que, pese al elevado número de propuestas positivas que aportan las conclusiones y recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre la Simplificación, en modo alguno cabe asegurar que la puesta en práctica de estas propuestas contribuirá a completar el proceso de simplificación. Las conclusiones del Grupo de Alto Nivel siguen sin abordar total o parcialmente una serie de importantísimos ámbitos y cuestiones subsidiarias. El CDR se remite también, a este respecto, a su dictamen de octubre de 2016 sobre la «Simplificación de los Fondos EIE desde el punto de vista de los entes locales y regionales» en el que analizó pormenorizadamente esta problemática;
5. reitera su solicitud de una nueva visión territorial que permita actualizar la Perspectiva del Desarrollo Territorial Europeo de 1999. Mediante un enfoque de base local, esta estrategia podría utilizarse en el período de programación posterior a 2020 para ayudar a que los Fondos de la UE den resultados sobre el terreno;
6. subraya la importancia de basarse en la experiencia y en la capacidad desarrolladas hasta ahora, así como la importancia de facilitar la ejecución del modelo de gestión compartida después de 2020 aplicando el principio de asociación. El principio de asociación, según se describe en el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones, sigue siendo un medio fundamental para garantizar que todos los socios, incluido el gobierno local y regional, participen en todas las fases de la programación. El sistema de aplicación también debe basarse en una mayor confianza entre todos los agentes implicados (las autoridades a nivel de la UE, nacional, regional y local);
7. pide un nuevo marco estratégico común que cubra todos los fondos y políticas de la UE que tengan una dimensión territorial, y apoya el objetivo de establecer normas horizontales comunes para facilitar la interacción entre los Fondos EIE («código normativo único»). Subraya que un marco que cubra solo los Fondos EIE pero no otros fondos con una dimensión territorial, como sucede actualmente, hará que su aplicación sea más difícil para los usuarios finales y significa que el Marco

⁽¹⁾ COR-2016-01814-00-00-AC-TRA; COR-2016-05838-00-00-AC-TRA; COR-2016-00008-00-01-AC-TRA; COR-2015-04285-00-00-AC-TRA; COR-2014-06248-00-01-AC-TRA; COR-2015-00487-00-00-AC-TRA; COR-2015-04287-00-00-AC-TRA; CDR2027-2012_00_00_TRA_AC; CDR1683-2012_00_00_TRA_AC; CDR4-2012_FIN_AC; COR-2017-01527-00-00-AC-TRA.

no es tan útil como podría serlo. La financiación asignada a una lista limitada de ámbitos políticos debería escogerse dentro de un menú común europeo, que puede variar en función de cada región según las necesidades de desarrollo de la región y los objetivos de la UE;

8. está de acuerdo con la necesidad de garantizar una igualdad de condiciones entre los Fondos EIE y los fondos gestionados a nivel central. El CDR apoya explícitamente la necesidad de examinar la viabilidad de una exención estándar a las normas sobre ayudas estatales para parte o toda la financiación de los Fondos EIE, y se remite a sus conclusiones anteriores relativas, principalmente, a la proporcionalidad;

9. apoya el objetivo de una aplicación más amplia del principio de diferenciación para conseguir una reducción de las cargas, un gasto más eficaz y la promoción del enfoque de base local;

10. pide soluciones más adaptadas a cada programa específico, teniendo en cuenta las capacidades de las instituciones dentro y fuera del sistema de aplicación de los Fondos EIE, los tipos de apoyo que se ofrecen y otros factores;

11. propone que se refuerce el diálogo entre la Comisión, los Estados miembros y las ciudades y regiones sobre el diseño eficaz y medidas sencillas en aras de la simplificación de la próxima generación de Fondos EIE después de 2020;

12. pide que se utilicen las evaluaciones de impacto territorial de alcance europeo como herramientas para evaluar los beneficios de la simplificación de los Fondos EIE;

Refuerzo del modelo de gestión compartida después de 2020

13. confirma su firme apoyo al análisis elaborado por el Grupo de Alto Nivel sobre los considerables beneficios del modelo de gestión compartida para una aplicación eficaz de la política de cohesión, al fomentar la apropiación de las autoridades nacionales y los entes regionales y locales, y permitir el reconocimiento de las especificidades regionales y un enfoque de base local. Un modelo de gestión compartida también tiene un impacto positivo en otros ámbitos políticos más allá de los Fondos EIE, incluido un efecto indirecto positivo al reforzar la buena gobernanza y aumentar la apropiación cívica y el compromiso democrático;

14. apoya el objetivo de garantizar un recurso eficaz a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad para permitir y fomentar una auténtica gobernanza multinivel en este contexto, que requiere un empoderamiento adecuado de los entes locales y regionales, así como de la Comisión y los Estados miembros en forma de una auténtica asociación;

15. subraya que debe reforzarse la confianza en la capacidad de los beneficiarios y las administraciones regionales y nacionales para gestionar y utilizar los Fondos de un modo correcto y eficiente. La gestión compartida acerca Europa a sus ciudadanos y conecta las necesidades locales y los objetivos europeos;

16. hace hincapié en que el éxito del sistema de gestión compartida depende, en parte, de la plena apropiación del principio de asociación por todas las partes; el CDR respalda totalmente las propuestas del Grupo de Alto Nivel sobre el carácter fundamental del uso eficaz de la asociación, que debe reforzarse después de 2020;

17. considera necesario un enfoque de asociación más amplio y que debe integrarse en el Semestre Europeo, que es el marco europeo de gobernanza económica. Vuelve a abogar por la introducción de un código de conducta para la participación de los entes locales y regionales en el Semestre Europeo ⁽²⁾. También pide a la Comisión Europea que garantice que se incluyan los principios del Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos EIE como una parte vinculante de las normativas posteriores a 2020, a fin de proporcionar claridad jurídica respecto a su estatus. Asimismo, aboga por unos compromisos de aplicación más formales de las partes interesadas;

18. destaca la conclusión alcanzada por el Grupo de Alto Nivel en cuanto a que la tendencia de hacer que la política de cohesión sea responsable de la aplicación de otros muchos objetivos políticos de la UE es problemática y provoca una situación en la que las autoridades de gestión se convierten de hecho en responsables de hacer cumplir un número cada vez mayor de otras políticas de la UE;

19. apoya la propuesta del Grupo de Alto Nivel de revisar el papel del sistema de gestión y control de los Fondos EIE en el cumplimiento de las normas aplicables a otros instrumentos financieros;

⁽²⁾ COR-2016-05386-00-00-AC.

Carácter complementario de los Fondos EIE

20. respalda el énfasis del Grupo de Alto Nivel en el carácter mutuamente complementario de cada uno de los Fondos EIE, que solo juntos pueden alcanzar el objetivo de la política de cohesión consagrado en los Tratados;
21. destaca la importancia de garantizar que los Fondos EIE actuales (FEDER, FSE, Feader, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Pesca) se mantengan unidos, puesto que cada uno de los Fondos EIE contribuye a la misión de los demás fondos, y que estén coordinados mediante normas y disposiciones comunes después de 2020;
22. aboga por un nuevo marco estratégico común que abarque todos los fondos y políticas de la UE con una dimensión territorial. Tal marco garantizaría una coherencia estratégica, sinergias y una igualdad de trato de los instrumentos financieros y evitaría la redundancia administrativa;
23. vuelve a insistir en su recomendación de que deben aplicarse normas idénticas a los diferentes Fondos EIE y destaca que todas los requisitos horizontales deben establecerse exclusivamente en un conjunto general de normas, mientras que las reglas específicas de cada fondo deben limitarse a las normas sobre el contenido de los programas y la presentación de informes;
24. acoge con satisfacción la recomendación del Grupo de Alto Nivel de prever un posible reglamento independiente para la administración de los Fondos EIE («código normativo único»), tomando nota también de la propuesta de aplicabilidad entre períodos de financiación para mejorar la seguridad y la estabilidad normativas;
25. apoya la necesidad de facilitar en mayor medida los programas financiados por varios fondos y los enfoques integrados (como las inversiones territoriales integradas), habida cuenta de las dificultades que plantean las actuales disposiciones del RDC; en este contexto hace referencia al Dictamen del CDR sobre las ITI⁽³⁾, que presenta los logros positivos a nivel local cuando se utiliza todo su potencial;
26. acoge con satisfacción el reconocimiento de la necesidad de mantener un equilibrio entre un mejor ajuste de las normas de financiación a nivel europeo y la necesidad de proporcionar un mayor margen de ajuste a las normas nacionales, lo cual destacó el CDR en su Dictamen sobre la simplificación de los Fondos EIE;
27. afirma que los fondos de la UE deben asignarse mediante los mecanismos administrativos nacionales disponibles. Considera que debe recurrirse siempre que sea posible a los sistemas y las normas nacionales (incluidas las autoridades nacionales de auditoría y las administraciones nacionales de protección de la competencia), ya que las normas más simples son aquellas que son poco numerosas y preferiblemente las mismas que las que se aplican en los Estados miembros;

Una igualdad de condiciones entre los Fondos EIE y los fondos gestionados a nivel central

28. confirma su apoyo al objetivo global descrito por el Grupo de Alto Nivel de garantizar una igualdad de trato y de condiciones para los programas de los Fondos EIE y los fondos gestionados a nivel central;
29. respalda el punto de vista expresado por el Grupo de Alto Nivel en cuanto a que la actual diferenciación en el trato de los Fondos EIE con respecto a las ayudas estatales y la contratación pública no forma parte intrínseca del modelo de gestión compartida. El principio rector ha de ser que los proyectos financiados por los Fondos EIE no deben recibir un trato más restrictivo que otros proyectos similares gestionados por la UE a nivel central;
30. subraya, en el marco posterior a 2020, la necesidad de imprimir un nuevo impulso a las sinergias entre los Fondos EIE y los programas gestionados centralmente en el marco de la cooperación interregional. El CDR resalta la repercusión positiva de una simplificación eficaz y una mayor flexibilidad en la gestión de los Fondos EIE para la aplicación de estrategias de especialización inteligente; en este contexto, la cooperación interregional podría facilitarse mediante medidas como la aplicación de métodos simplificados de justificación centrados en los resultados o el uso de costes unitarios, como se señala en el Dictamen del CDR sobre «Estrategias de especialización inteligente (RIS3): repercusiones para las regiones y la cooperación interregional»⁽⁴⁾;
31. subraya la necesidad de ajustar las normas sobre ayudas estatales y contratación pública para los Fondos EIE a las que se aplican para los programas gestionados a nivel central. El CDR reitera su solicitud de evaluar la viabilidad de una exención de parte o de todo el gasto de los Fondos EIE de los procedimientos sobre ayudas estatales después de 2020. En este contexto, el CDR señala con satisfacción que el Grupo de Alto Nivel ha aceptado sus recomendaciones sobre la necesidad de establecer definiciones comunes para comparar y combinar fondos;

⁽³⁾ COR-2017-03554-00-00-AC.

⁽⁴⁾ COR-2016-06963-00-00-AC.

Agilizar la programación de los Fondos EIE después de 2020

32. acoge con satisfacción el énfasis del Grupo de Alto Nivel en la crucial importancia de garantizar que las propuestas legislativas de la Comisión sobre el marco de los Fondos EIE para el período posterior a 2020, incluida su interpretación clara y uniforme, sean presentadas y acordadas al menos seis meses antes del comienzo del nuevo período de programación, recordando las considerables dificultades operativas a las que hicieron frente los entes locales y regionales y las conclusiones que todas las partes interesadas deben extraer de los retrasos sufridos al comienzo del actual período de programación. Las propuestas sobre los Fondos EIE deben presentarse formalmente lo antes posible;

33. recomienda, respecto a la forma futura de los acuerdos de asociación, reevaluar la necesidad y el objetivo del acuerdo de asociación o de un documento equivalente a nivel nacional, y pide que en el futuro tales acuerdos se centren en la estrategia global (evitando que los diferentes programas se solapen), en las condiciones *ex ante* generales y las vinculadas a recomendaciones específicas por país (que son una competencia nacional) y en la definición de la concentración temática y del papel de los organismos de coordinación a escala nacional donde deban desempeñar un papel en la ejecución en un determinado Estado miembro;

34. aboga por la simplificación de los documentos de programación estratégica después de 2020, señalando que en las recomendaciones para después de 2020 se han incorporado muchas de las recomendaciones específicas formuladas por el CDR en su Dictamen acerca del resultado de las negociaciones sobre los acuerdos de asociación y los programas operativos. El CDR respalda especialmente la solicitud realizada por el Grupo de Alto Nivel de dotar de mayor flexibilidad a la programación con el fin de permitir una adaptación más rápida de los programas operativos;

35. sugiere que debería ser posible, sin la autorización previa de la Comisión, desplazar parte de la asignación entre los ejes prioritarios (por ejemplo, un 10 % como se permitió al final del período de programación 2007-2013);

36. confirma la importancia del principio de concentración temática para una programación coherente y estratégica, señalando que un sistema global coherente de concentración temática después de 2020 también debería permitir una aplicación eficaz de soluciones integradas a nivel local o regional; los socios, incluidos los entes locales, deben tener voz en la fase de programación, incluso en cuanto a las herramientas integradas utilizadas para aplicar las estrategias de desarrollo urbano y territorial sostenible;

37. apoya el énfasis sobre una mayor capacitación de los entes locales y regionales en este contexto y hace hincapié en la necesidad de reconciliar el principio de concentración temática con un contexto que permita soluciones integradas a nivel local y regional. El Dictamen del CDR sobre el futuro de la política de cohesión después de 2020 ya abordó el vínculo entre la concentración temática y la orientación hacia los resultados de la política de cohesión, así como la necesidad de garantizar que la política de cohesión ofrezca soluciones integradas, flexibles y diferenciadas después de 2020. En dicho Dictamen también se pide un diálogo cooperativo entre las autoridades competentes para la aplicación de las políticas regionales y las responsables de las políticas sectoriales suficientemente antes del comienzo del próximo período de financiación, con el fin de reforzar el enfoque territorial conforme a la gobernanza multinivel;

38. acoge con satisfacción el objetivo establecido por el Grupo de Alto Nivel de simplificar el conjunto común de indicadores después de 2020 y hace hincapié en la necesidad de emplear una terminología y unas definiciones armonizadas que permitan evaluar y comparar el rendimiento entre diferentes fondos;

39. destaca las propuestas del CDR de medidas específicas para facilitar la transición al próximo período de programación y ofrecer una mayor seguridad a las autoridades de gestión. El CDR apoya la recomendación del Grupo de alto nivel de evaluar de nuevo la necesidad de designación después de 2020 y aboga, al menos, por la racionalización del proceso para garantizar que las designaciones existentes se transfieran al próximo período de programación;

Reforzar el principio de diferenciación en varios ámbitos

40. acoge con satisfacción el principio general de una mayor diferenciación después de 2020, el cual, al permitir un despliegue de los Fondos EIE más eficaz y a la medida de cada situación, probablemente tenga una importancia fundamental en una posible situación posterior a 2020 en la que se producirá una reducción general de los recursos presupuestarios; es decir, tras la retirada del Reino Unido de la UE. Un enfoque diferenciado, basado en el principio de subsidiariedad, no implica necesariamente intentar definir cada detalle del sistema de aplicación del reglamento a nivel de la UE, sino que debe basarse en la confianza entre todos los agentes interesados, aplicando concretamente el principio de asociación;

41. afirma que la Cancillería austriaca también ha divulgado ideas similares, que podrían ser un elemento importante de la próxima Presidencia austriaca del Consejo de la UE en el segundo semestre de 2018. Por ello, el CDR propone invitar a la Presidencia austriaca del Consejo de la UE a una cooperación temprana con el CDR para desarrollar con mayor detalle estas ideas;

42. hace hincapié en la importancia de garantizar que los entes locales y regionales participen de manera plena y equitativa en este contexto y en todas las fases del proceso de negociación desde la base. Será cada vez más importante una aplicación reforzada del enfoque de base local ajustando los fondos de forma más eficaz a las diferentes necesidades de los territorios de la Unión y equipando a las regiones con los medios necesarios para reaccionar con mayor rapidez ante desafíos imprevistos o situaciones de emergencia;

Auditoría, presentación de informes y controles

43. recomienda que se avance hacia un enfoque más diferenciado en los ámbitos de auditoría, presentación de informes y controles, permitiendo una mayor confianza en las normas nacionales y una mayor flexibilidad para adaptar los controles y procedimientos nacionales existentes;

44. se remite al mensaje del CDR de que podría facilitarse y apoyarse una auditoría diferenciada mediante contratos de confianza entre la UE y las autoridades de auditoría y gestión a nivel nacional. Actualmente, el problema fundamental reside en el hecho de que, como reacción a los problemas de ejecución del pasado, se ha desarrollado una cultura de aversión al riesgo y el temor a las sanciones supera a una auténtica cultura de mejora;

45. reitera la posición del CDR sobre la tasa de error aceptable (nivel de importancia relativa), puesto que la experiencia muestra que tal nivel no es adecuado en el contexto de los proyectos de la política de cohesión. El CDR considera que, dado que las normas internacionales de auditoría no imponen requisitos numéricos, debería ser posible aumentar el umbral hasta el 5 %. El actual sistema de control estricto, que hace que cualquier error sea más visible, crea la percepción engañosa de que el modelo de gestión compartida es más propenso a generar errores;

Combinación de los Fondos EIE con otros instrumentos financieros

46. muestra su satisfacción por que también se prevea el principio de un enfoque diferenciado, al haber pedido anteriormente una evaluación *ex ante* de la aplicación combinada de los Fondos EIE y del FEIE caso por caso. Tal enfoque permitiría una considerable reducción de la carga y una mejor consideración de las especificidades del contexto de aplicación en las regiones en cuestión y, de este modo, facilitaría un enfoque de base local y fomentaría una inversión ajustada a cada situación;

47. propone la creación de ventanillas únicas a nivel nacional o regional que ayuden a los beneficiarios a gestionar conjuntamente la financiación de los Fondos EIE y de otros instrumentos;

Simplificación de la cooperación territorial europea

48. hace suyo el reconocimiento por el Grupo de Alto Nivel del carácter específico de la cooperación territorial europea y su recomendación de que debe mantenerse después de 2020 el actual marco normativo independiente para los programas Interreg;

49. confirma su apoyo a un reglamento independiente que recoja las disposiciones de aplicación específicas de la cooperación territorial europea, subrayando que, como consecuencia de la actual complejidad jurídica y normativa, la sobrerregulación ha supuesto, de hecho, un obstáculo importante para una aplicación eficaz de la cooperación territorial europea;

50. pide que se eviten las condiciones *ex ante* en este ámbito habida cuenta del carácter multilateral de los programas de cooperación territorial europea;

51. hace hincapié en el valor añadido europeo que se deriva de una cooperación territorial reforzada y en la referencia a datos recientes sobre las consecuencias a medio y largo plazo en términos tanto de crecimiento económico global como de cohesión económica, social y territorial, si tal cooperación disminuye, en lugar de aumentar, en el futuro;

52. destaca el papel esencial y el valor añadido europeo de la cooperación transfronteriza para superar los efectos segregacionistas de las fronteras y eliminar los obstáculos existentes que afectan a la vida de los habitantes de las regiones fronterizas. El CDR reafirma el papel destacado de los proyectos interpersonales en primer lugar para crear confianza mutua y propone, en este contexto, incluir legítimamente los «fondos para pequeños proyectos» en los futuros programas de cooperación transfronteriza, para que pasen a ser, dada su simplicidad y su gestión descentralizada, accesibles a los beneficiarios del nivel menos elevado;

53. acoge con satisfacción la propuesta de que los programas de cooperación territorial europea estén exentos de los requisitos de notificación de ayudas estatales. El CDR ya ha destacado anteriormente que el esfuerzo necesario para cumplir las normas sobre ayudas estatales para los programas de cooperación territorial europea normalmente es desproporcionado frente al riesgo de distorsión de la competencia. También ha llamado la atención sobre las dificultades relacionadas con las limitaciones a los porcentajes de cofinanciación de la UE y los regímenes de obligaciones (puesto que en tales programas participa más de un Estado miembro) y ha destacado la contradicción inherente entre la lógica de cooperación y la lógica de competencia, pidiendo que la cooperación territorial europea quede completamente fuera del ámbito de la ayuda estatal, como ya ocurre con los programas de cooperación gestionados por la Comisión (por ejemplo, Horizonte 2020).

Bruselas, 1 de febrero de 2018.

*El Presidente
del Comité Europeo de las Regiones*

Karl-Heinz LAMBERTZ
