

# LA POLÍTICA DE COHESIÓN POST 2020

## NOTA DE POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE FONDOS EUROPEOS (MINHAFP)

Febrero de 2018

### TABLA DE CONTENIDO

1. UNA POLÍTICA PARA TODAS LAS REGIONES DE LA UNIÓN .....	2
2. MARCO ESTRATÉGICO .....	3
3. ELEMENTOS HORIZONTALES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN .....	3
4. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A MANTENER .....	6
5. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A REVISAR .....	10

El presente documento recoge la posición común, respecto a la **Política de Cohesión** de cara al **post 2020**, del conjunto de **Comunidades y Ciudades autónomas españolas**, a la cual la **Dirección General de Fondos Europeos (MINHAFP)** se suma en sus principios generales y en la práctica totalidad de sus contenidos.

Su finalidad es contribuir a enriquecer el debate sobre el futuro período de programación y a perfeccionar una de las políticas más relevantes de la Unión, de mayor valor añadido europeo y más visible para la ciudadanía.

Las recomendaciones y propuestas que en este documento se recogen, tienen su base en la experiencia de España y sus regiones a lo largo de sucesivos períodos de programación; y muy especialmente sobre la base de las características del 2014-2020, período en el cual se considera que la política de cohesión ha alcanzado una complejidad insostenible, dificultando su implementación y el logro de los objetivos previstos. Ello hace necesario replantearse sus actuales elementos.



## 1. UNA POLÍTICA PARA TODAS LAS REGIONES DE LA UNIÓN

La Política de Cohesión ha sido tradicionalmente uno de los pilares de la Unión Europea, orientada a fomentar la convergencia entre las regiones y juega también un papel clave en la competitividad global de los territorios de la UE. La Política de Cohesión se encuentra arraigada en la propia idea de Unión Europea y constituye un logro europeo único. Las razones de ello son que la Política de Cohesión:

- Representa los valores de solidaridad y de cohesión económica, social y territorial.
- Contribuye de manera indiscutible al desarrollo estructural de los territorios.
- Constituye el principal instrumento de inversión de la Unión Europea.
- Y es, una de las políticas europeas más visibles -y por tanto más cercanas- a los ciudadanos.

La **Política de Cohesión** debe continuar siendo en el próximo marco financiero plurianual **la principal política de inversión de la Unión Europea, manteniendo su ritmo inversor** y beneficiando a **todas las regiones**, con el objeto de afrontar las disparidades económicas, sociales y territoriales en la Unión.

La Política de Cohesión proporciona bienes públicos de dimensión europea como: infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones (Redes TEN) y apoya el mercado interior o la estabilidad de la UEM. Además, como pone de manifiesto el informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones de 9.10.2017, la inversión pública nacional no se ha recuperado aún; el desempleo sigue por encima de los niveles anteriores a la crisis; y aunque algunas regiones experimentan un rápido crecimiento otras se despueblan. Así, la Política de Cohesión sigue por tanto siendo vital en la UE, aun cuando puedan adaptarse las prioridades temáticas y mecanismos de implementación.

Por ello, la futura Política de Cohesión debe **potenciar sus objetivos** de: *reforzar la cohesión económica, social y territorial y de reducción de las disparidades entre regiones, conforme a lo previsto en el artículo 174 del Tratado (TFUE).*

La Unión se enfrenta a numerosos retos, incluida la definición de su propio futuro. En los últimos años han surgido nuevas prioridades que parecen ineludibles, como la defensa y la seguridad, las migraciones o, de nuevo, el crecimiento y el empleo, aún débiles tras la crisis reciente.

Así, los recursos presupuestarios de la Política de Cohesión no deben sacrificarse ante la previsible complejidad de las negociaciones del post 2020. Dada la envergadura de los retos a los que se enfrenta la cohesión económica, social y territorial en Europa es esencial que en el próximo período, como mínimo, **los recursos presupuestarios se mantengan en su nivel actual y, si es posible, se incrementen, para no poner en peligro el avance del desarrollo regional y local** teniendo en cuenta las implicaciones del Brexit y limitando los efectos adversos que podría generar sobre su dotación. De esta forma, la Política de Cohesión continuará siendo un instrumento contra-cíclico, con capacidad de mantener los objetivos del Tratado en momentos críticos, como los acaecidos en los últimos años.

**Debe reconocerse el alto valor añadido europeo “intrínseco” de la Política de Cohesión.** Solidaridad, convergencia, recursos adecuados, buena gobernanza y flexibilidad deberían constituir los elementos clave de la Política de Cohesión después de 2020, reforzándose a su vez su enfoque territorial.



## 2. MARCO ESTRATÉGICO

La **Estrategia Europa 2020**, sucesora de la Estrategia de Lisboa, vino a significar un compromiso para sacar a Europa de la crisis, con nuevos objetivos reforzados y con un enlace claro y regular entre las políticas de crecimiento y la estabilidad financiera de los Estados Miembros.

Esta Estrategia ha sido actualizada por la Comisión Europea en los años 2014-15 y se considera que ha sido un marco adecuado para fomentar el crecimiento y el empleo. Por tanto sería positivo la elaboración de una nueva Estrategia post 2020 que aporte un marco estratégico de largo plazo.

La estrategia sucesora de la UE 2020 debe representar la visión compartida, por todos los Estados miembros y sus regiones, de las prioridades de la Unión. Para ello, debe elaborarse con la participación activa de los países y regiones europeas; tanto en la definición de su alcance como en su contenido, supervisión y aplicación a través del Semestre Europeo.

Esta visión de largo plazo es esencial para asegurar la estabilidad de la Política de Cohesión. Dado que los retos de la UE cambian con el tiempo, a veces se corre el riesgo de **transformar la Política de Cohesión en un "remedio universal"** para unas políticas sectoriales poco armonizadas. Por lo anterior, la Política de Cohesión **no debe perder de vista su objetivo original de reducir las disparidades económicas, sociales y territoriales**, enfocándose hacia prioridades estables a largo plazo. Asimismo, debería ofrecer mayor libertad para que las distintas Administraciones emprendan las acciones que sus territorios más necesiten.

Se considera positivo **la existencia de un marco estratégico** sucesor de la UE 2020, que refleje las prioridades comunes para la UE y que respalde y sirva para alinear las políticas de los Estados miembros y las regiones hacia objetivos comunes.

## 3. ELEMENTOS HORIZONTALES DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El logro de los objetivos de la Política de Cohesión requiere una **nueva arquitectura para el próximo periodo de programación**. Ésta debe basarse en un **planteamiento político integrado**, en **mayor flexibilidad** para que las diferentes administraciones desarrollen programas y proyectos financiados por los Fondos EIE y en la **mejora de la gobernanza a todos los niveles**.

### *Seguridad jurídica y Simplificación*

Es necesaria una simplificación efectiva de la regulación de los elementos del MFP de forma que el sistema proporcione **seguridad jurídica** y unas **expectativas razonables**.

Las **normas de funcionamiento** deben estar **claramente definidas** desde el principio de cada periodo de programación; no deberán aplicarse con carácter retroactivo y se aprobarán antes del comienzo de las actividades de gestión.

Se debe limitar, **de forma real y efectiva, la carga burocrática**, principalmente en los casos en los que se concibe como un elemento discriminador de las políticas pensando que con ella se consigue una mayor seguridad.

En línea con esto, las normas aplicables a los diferentes Fondos Estructurales y de Inversión europeos deberían ser comunes.



Las nuevas **orientaciones, directrices y reglamentos comunitarios** deberían **simplificarse realmente** lo que facilitaría su adopción sin acumular los retrasos de períodos anteriores. Estos documentos deben redactarse con claridad en su versión definitiva, de modo que resulten comprensibles y no den lugar a interpretaciones ambiguas; especialmente en lo que se refiere a los conceptos básicos y esenciales como: la operación, el beneficiario, la determinación de costes indirectos, costes elegibles y no elegibles etc.). No se aplicarán con carácter retroactivo.

**El mantenimiento de los reglamentos actuales** (2014-2020), aunque fueran adaptados a los nuevos retos, también podría convertirse en un elemento claro de simplificación. No obstante, deberían ser objeto de una profunda reflexión en sus exigencias, en lo relativo al marco de rendimiento, a la concentración temática, las condicionalidades ex ante, la subsidiariedad, la proporcionalidad, la sujeción de los Fondos EIE a la gobernanza económica (art. 23 del Reglamento de disposiciones comunes), y los mecanismos para plasmar una **efectiva reducción de la carga administrativa** en todas sus fases de desarrollo.

**El Acuerdo de Asociación**, en caso de existir en el próximo período, debe simplificarse y contener un enfoque realmente estratégico, en coherencia con la planificación sectorial y regional existente en cada Estado miembro, eliminándose el contenido duplicado en los programas.

Se propone prorrogar, en caso de ser la misma, la acreditación de la Autoridad de Gestión y la designación de los organismos intermedios, sin necesidad de repetir estos procesos.

Se propone una reducción y una cuidadosa selección de **indicadores comunes** para permitir una mayor comparación de la eficacia y eficiencia de programas y políticas de distintos Estados miembros.

Se propone perfeccionar y simplificar el **sistema de información** SFC entre administraciones, en particular en lo referido a la estructura y el formato estructurado de los programas, a fin de que los documentos sean más fácilmente entendibles por los beneficiarios y la ciudadanía.

Se propone la existencia de un sistema de **auditoría única** evitándose: controles dobles, valoraciones contradictorias entre los órganos de control y reduciría los costes. Las auditorías realizadas por las instituciones de la Unión deberían circunscribirse a la verificación la consecución de los objetivos y la lucha contra el fraude y la corrupción.

### ***Subsidiariedad y Gobernanza multinivel***

En la futura Política de Cohesión estos dos principios deben mantenerse y reforzarse concretándose en todas las fases de la instrumentación de los Fondos EIE:

- El **principio de subsidiariedad** es un elemento esencial de la Política de Cohesión, que debe aplicarse de forma efectiva. Supone que las actuaciones se **promueven a nivel europeo únicamente si son más efectivas que las llevadas a cabo a nivel nacional, regional o local**.
- Adicionalmente la **gobernanza multinivel** viene a añadir que las operaciones deban desarrollarse preferentemente al nivel administrativo más cercano a la ciudadanía, cuando esta forma de actuar permita mayor eficiencia y eficacia y por tanto produzca mayor valor añadido europeo, así como abordar las prioridades territoriales de manera eficaz.

Además, todo ello repercute en una **mayor cercanía** de los asuntos europeos a la ciudadanía, fomentando en muchos casos su implicación y participación.

Se considera necesario un **mayor reconocimiento, por parte de las autoridades comunitarias, de la**



**capacidad y responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales** en la gestión de los recursos públicos. Los Fondos procedentes de la UE representan, en general, un porcentaje pequeño de los recursos que gestionan las autoridades nacionales y regionales. No es racional ni proporcionado el imponer sistemas de gestión del gasto paralelos (con multitud de controles y *check-lists* que parecen inspirados en la desconfianza), aplicables en el caso de actuaciones financiadas con recursos de la UE. Esto produce un notable incremento de la carga administrativa e ineficiencia en la gestión.

Se apuesta por el efectivo reconocimiento del principio recogido en el **artículo 4** del Reglamento 1303/2013, que establece que **los Estados Miembros son responsables de elaborar y ejecutar los programas de conformidad con su marco institucional, jurídico y financiero**.

### **Proporcionalidad**

El **principio de proporcionalidad** supone que la actuación comunitaria será proporcionada a los fines perseguidos.

La **proporcionalidad** debe aplicarse de manera efectiva, a través de disposiciones reglamentarias concretas, pues es una importante vía para la simplificación en todas las fases del ciclo: gestión, control, evaluación, obligaciones de información, etc.

### **Flexibilidad o adaptabilidad**

Se considera que, dado lo arduo de la gestión de los fondos, la flexibilidad no bien acotada puede ser un elemento bloqueante para el objetivo final de estas inversiones. Pero, bien gestionada, puede producir mejoras en los procesos de decisión, selección de operaciones, ejecución, certificación, verificación, etc., que repercutan positivamente en la consecución de los objetivos de los Fondos.

Se considera adecuado disponer de **cierta flexibilidad** que permita adecuar la programación de los Fondos EIE a los nuevos retos que pudieran emerger y a las recomendaciones de la evaluación o del semestre europeo.

La **flexibilidad** debe tener un reflejo en la gestión del presupuesto de la UE. No obstante, ello no puede poner en cuestión políticas básicas para el proyecto europeo como la Política de Cohesión. Ni puede contemplarse el que fondos de la Política de Cohesión se reasignen a otras políticas comunitarias y en especial las de gestión centralizada por la Comisión Europea.

En casos de crisis o de acontecimientos inesperados, **las autoridades gestoras** deberían tener **mayor flexibilidad para modificar los programas y reasignar los recursos entre prioridades**.

Se requiere **mayor flexibilidad**:

- Para modificar los programas y reasignar los recursos entre ejes prioritarios y entre objetivos temáticos de un eje.
- En los indicadores, de manera que la exigencia en el establecimiento y cumplimiento de los mismos sean proporcionales a los fondos o ayuda asignados al programa.

### **Gestión compartida de la Política de Cohesión**

La Política de Cohesión debe mantener su esquema de **gestión compartida, equilibrada y proporcionada** entre la Comisión Europea y los Estados miembros y regiones. Este sistema da lugar a un **diálogo** continuo a lo largo del período de programación, orientado a lograr los objetivos inicialmente previstos.



La Política de Cohesión debe mantener y perfeccionar su esquema de **gestión compartida** entre la Comisión Europea y los Estados miembros y regiones. El nuevo sistema de gestión debe basarse en la confianza mutua entre la Comisión y las autoridades nacionales y regionales.

Se requiere un mayor apoyo por parte de la Comisión Europea, conducente a reemplazar el exceso de control y penalizaciones por: mayor responsabilidad de las autoridades nacionales; confianza en los sistemas nacionales y regionales para no duplicar los sistemas de gestión y control; incentivos en lugar de sanciones; capacitación y apoyo técnico.

## 4. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A MANTENER

### *Categorías de región*

Se considera que las categorías de región son una buena herramienta para formular la convergencia entre regiones (aunque en el caso de regiones cercanas a los límites entre categorías, pueden verse perjudicadas). La existencia de categorías intermedias contribuye a suavizar los cambios de status, aunque de manera insuficiente. Es esencial garantizar una financiación adecuada también a las regiones más desarrolladas, para afianzar sus logros y su potencial tractor para impulsar procesos dinámicos en todas las regiones.

Se considera que **establecer categorías entre las regiones puede servir de herramienta para definir las intensidades de ayuda**. En el caso de las actuaciones directas sobre las personas (FSE) se debe considerar de forma más relevante las variables ligadas a la población.

En general hay que **evitar reducciones abruptas en la financiación** europea, entre regiones, entre periodos, por efectos estadísticos, compensando, en su caso, el efecto Brexit. Asimismo, se tendrá en especial consideración a aquellas regiones que cambian de categoría de región, como se ha hecho en el periodo anterior.

### *Variables de definición de las asignaciones*

Se considera que la utilización de **variables objetivas (de fuentes públicas -EUROSTAT)** para la definición de criterios de asignación de recursos financieros ligados a la política regional es un elemento básico y efectivo para dimensionar la política regional.

En el marco de la política regional de la UE, la cohesión territorial complementa a la cohesión económica y social. Por consiguiente, necesita para medirse adecuadamente de otros indicadores además de los económicos y sociales.

Las regiones europeas deben participar en el debate sobre los futuros indicadores de referencia para lograr el desarrollo sostenible y la cohesión en la Unión Europea, que vayan más allá del PIB.

La variable PIB, siendo una variable general y objetiva, no mide la capacidad de una sociedad para abordar cuestiones como: el cambio climático, la eficiencia de los recursos y la competitividad de las regiones, la calidad de vida, el envejecimiento demográfico, la inclusión social, las características geográficas específicas, el reparto de la renta o la distribución geográfica de los recursos y de los factores de crecimiento económico.

En consecuencia se considera que **el sistema de asignación actual puede ser actualizado** siempre que **no se produzcan variaciones bruscas entre periodos**.



VARIABLES como el PIB/hab, la población o el desempleo regional o nacional, así como otras (inclusión, seguridad, educación, reto demográfico, integración) que reflejen el valor añadido europeo de las actuaciones a promover, pueden ser incorporadas al sistema, siempre que se asegure su compatibilidad con el objetivo de la convergencia entre regiones y los nuevos problemas a los que se enfrenta la futura UE.

### **Regiones ultra periféricas**

Se considera adecuado mantener una atención especial a **estas regiones** que se encuentran en situación de desventaja objetiva y mayor vulnerabilidad, conforme se desprende de la Comunicación de la Comisión: *Una asociación estratégica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión europea.*

Las políticas europeas con fuerte impacto territorial, como la Política de Cohesión, son fundamentales para las Regiones Ultraperiféricas. Tras cinco generaciones de programas europeos, se ha iniciado un fuerte proceso de desarrollo, con una evolución claramente visible en estas regiones. No obstante, las RUP mantienen condicionantes estructurales que ralentizan todavía hoy día su cohesión económica, social y territorial. En este sentido, el acelerado escenario de la globalización contribuye a aumentar las desigualdades económicas y sociales de las RUP, regiones especialmente expuestas y vulnerables.

El artículo 349 del TFUE contempla para las RUP unas medidas que hasta la fecha no han sido aplicadas en su totalidad. Por consiguiente, conviene extraer todas las consecuencias aplicando las medidas siguientes:

- Mantener el actual criterio de reparto de la dotación adicional en que las RUP se benefician de una intensidad de ayuda basada en euros por habitante.
- Continuar y ampliar con la flexibilización del marco reglamentario de los Fondos EIE (tasa de financiación, concentración temática, reglas de descompromisos automáticos, etc.).
- Aumentar la dotación específica de forma que se corresponda a la realidad de los efectos de los condicionantes estructurales permanentes de las RUP
- Garantizar una mayor coherencia de los fondos de la Política de Cohesión respecto de las RUP para que las inversiones en infraestructuras de accesibilidad – aeroportuarias, portuarias y de carreteras, al igual que para las conexiones interiores y exteriores – puedan optar al FEDER independientemente de la clasificación regional.
- Establecer una nueva dotación financiera que compense los sobrecostes relacionados con la empleabilidad y la movilidad, sobre todo de los jóvenes (dotación específica adicional en el marco del FSE), en línea con la Estrategia renovada de la UE para las RUP de 2012.
- En cuanto al Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (EFSE), se deberían adaptar sus criterios de elegibilidad para que se tenga en cuenta las especificidades de las RUP, a fin de permitirles acceder, ampliar los sectores elegibles y reservar una dotación para proyectos relativos a infraestructuras de dimensión más modesta y, facilitar la sinergia entre los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y el EFSE, cuando sea necesario, a través de la simplificación de sus normas respectivas.

### **Regiones del artículo 174 TFUE**

Se prestará atención especial a las **regiones a las que se refiere el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE**; en particular, a las que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes como las regiones insulares, transfronterizas y de montaña.



En este sentido, se prestará especial atención a todas las regiones insulares, incluidas la no ultraperiféricas, así como a los territorios con características especiales como las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, en las cuales existen de igual forma, obstáculos de carácter permanente que lastran su desarrollo (como el aislamiento, el tamaño reducido y la vulnerabilidad).

### ***Dimensión urbana y territorial***

La mayoría de la población europea (el 70%) vive en zonas urbanas que se constituyen en los polos del crecimiento económico. Tradicionalmente, España ha utilizado con éxito los fondos para actuar en el ámbito urbano –el más cercano a la ciudadanía- por lo que considera adecuado seguir manteniendo las actuaciones en el ámbito urbano así como rural.

Se considera adecuado continuar reforzando la **dimensión urbana de la Política de Cohesión**, que representa uno de los mejores ejemplos de la gobernanza multinivel, de la aplicación de enfoques integrados y de la dimensión territorial de la Política de Cohesión.

No obstante, deben tenerse en cuenta las disparidades sub-regionales y no olvidar el potencial y las necesidades de las zonas rurales o montañosas en el diseño de los Fondos EIE. En dichas zonas, se podrán complementar las actuaciones apoyadas con el FEADER también con el FEDER y FSE.

Debe **reforzarse el enfoque territorial** de la Política de Cohesión.

Tras la experiencia del periodo actual de los instrumentos de integración territorial se considera positiva la **aplicación –voluntaria-** de figuras como los Grupos de Acción Local en las cuales se debería continuar profundizando en el futuro.

### ***Cooperación Territorial Europea***

Se debe reforzar la **Cooperación Territorial Europea**, como expresión de la esencia del proyecto de construcción de la UE, tanto transfronteriza, como transnacional e interregional y una mejor integración con las estrategias macrorregionales o marítimas.

Los proyectos de Cooperación Territorial Europea reflejan muy bien la dimensión territorial de la Política de Cohesión y aportan un **verdadero valor añadido a la acción comunitaria**. Contribuyen a la cohesión territorial y a la integración europea.

Dada la complejidad de los programas de cooperación, se requiere, además de un incremento de su asignación financiera, una simplificación y un marco regulatorio más simple para las autoridades y los beneficiarios que evite contradicciones entre las regulaciones de la Cooperación Territorial y del FEDER.

La cooperación territorial europea se debe reforzar pero se deben incluir elementos transversales de cooperación, por ejemplo la despoblación. El no introducir estos elementos transversales puede privar del estímulo cooperativo a importantes zonas especialmente necesitadas.

En las **regiones ultraperiféricas**, la regulación sigue sin tener en cuenta las realidades geoestratégicas de las RUP, únicas en Europa. Por ello, se debe adoptar una normativa, dotada de un instrumento financiero específico, basado en el artículo 349 del TFUE, para poner fin definitivamente a las dificultades de coordinación de FED-FEDER y, por otro lado, respaldar el establecimiento de planes de vecindad aplicando verdaderas soluciones específicas adaptadas a la ultraperiferia.





Se podría asimismo reforzar el protagonismo de los **territorios insulares** dentro del objetivo de la CTE, por ejemplo con la eliminación del criterio de distancia de los 150 km.

### ***Nuevas políticas a incluir en la Cohesión***

Se considera que, si bien el menú de “*Objetivos Temáticos*” establecido para la Política de Cohesión recoge la práctica totalidad de las políticas sectoriales de los Estados miembros, debería existir un **enfoque territorial más relevante** que permitiera tener en cuenta de forma adecuada la casuística o **potencialidad de cada región en cada política**.

Asimismo, los territorios podrán llevar a cabo un ejercicio para, desde su madurez y su responsabilidad en el desarrollo de competencias clave, poder **elegir con una flexibilidad adecuada** y suficiente, las asignaciones financieras entre las prioridades de inversión y objetivos temáticos.

Políticas sectoriales como el turismo, la inmigración, la economía circular, el cambio climático, la reindustrialización, o la actuación en zonas escasamente pobladas pueden llevarse a cabo total o parcialmente con la estructura de programación definida pero en muchos casos de forma muy parcial. Este enfoque sectorial debe **combinarse con el enfoque territorial**, buscando un mejor equilibrio entre cohesión y el potencial de crecimiento regional.

La Política de Cohesión tiene que estar al servicio de los nuevos retos que afronta la UE y en los que la acción a nivel comunitario tiene un claro valor añadido. En concreto se mencionan ámbitos como:

### ***La política industrial***

La Política de Cohesión debería recuperar uno de los objetivos que ya tuvo en el pasado y que ayudó a la reconversión de las regiones que se encontraban afectadas por procesos de declive industrial.

Los Fondos EIE deberían apoyar los procesos de modernización industrial en las regiones de Europa y en la transición hacia una nueva economía europea que genere más empleos y mayor crecimiento económico en todas las regiones europeas.

La estrategia renovada de política industrial de la UE agrupa en una estrategia industrial global todas las iniciativas horizontales y sectoriales -existentes y nuevas-. Su objetivo es ayudar a la industria europea a mantener una situación puntera en innovación, digitalización y descarbonización. La puesta en práctica de esta estrategia global es una responsabilidad compartida. Su éxito dependerá de los esfuerzos y la cooperación de las instituciones de la UE, los Estados miembros y las regiones, pero, sobre todo, del papel activo de la propia industria.

La crisis de 2008 condujo a una significativa aceleración del declive industrial europeo, por lo que la industria necesita un apoyo específico para volver al crecimiento.

Así mismo los procesos de globalización económica no sólo seguirán avanzando, sino que posiblemente se acelerarán y con certeza irán transformándose a medida que las economías emergentes evolucionen y se desarrollen. Por este motivo, es probable que en muchas áreas de la UE la reestructuración industrial siga adelante, con los retos que inevitablemente plantea a la hora de apoyar a las zonas industriales durante las fases de reconversión y rehabilitación.

### ***Cambio climático***

El cambio climático tiene repercusiones en toda una serie de cuestiones relacionadas con el desarrollo económico; incide de manera particularmente grave en los niveles regional y local. Puede tratarse de cambios en los modelos de la agricultura o la ganadería en zonas particularmente



sensibles desde el punto de vista climático, como por ejemplo las regiones montañosas, o de la necesidad de llevar a cabo considerables proyectos de construcción en las zonas costeras. Además, el cambio climático tiene también repercusiones para nuestra capacidad colectiva de mejorar la cohesión social y económica, especialmente a nivel territorial.

### ***Reto demográfico***

Asimismo, la UE debe hacer frente a retos demográficos derivados tanto del envejecimiento de su población como de la despoblación de algunas zonas esencialmente rurales. Esto resulta en un incremento de la demanda de servicios sanitarios y sociales de calidad, que pueden constituir elementos clave para el atractivo de una región.

Del mismo modo, existe un problema agudizado de baja natalidad que es preciso combatir, la existencia de viviendas asequibles o viviendas sociales para los padres jóvenes repercute en las tasas de natalidad, de la misma manera que lo hace el acceso a servicios sanitarios y guarderías infantiles para los progenitores.

La Política de Cohesión tiene que estar al servicio de los **nuevos retos que afronta la UE** y en los que la acción a nivel comunitario tiene un **claro valor añadido**: la política industrial, la adaptación a la globalización, la lucha contra el cambio climático, y el reto demográfico son temas que no pueden ser obviados en las políticas de desarrollo regional y de cohesión territorial. En todos ellos la acción común es la que aporta un mayor valor.

## **5. ELEMENTOS DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN A REVISAR**

### ***Concentración Temática***

Los objetivos temáticos y las prioridades de inversión deberían determinarse de acuerdo a las necesidades regionales, y no de manera uniforme a nivel de la UE.

Se defiende un determinado nivel de concentración temática pero la elección de objetivos y prioridades de inversión debe ser más flexible y determinarse durante la programación.

### ***“Incentivar en lugar de castigar”***

Existen numerosas referencias en el Reglamento de disposiciones comunes que pueden interpretarse de una **forma coercitiva: la condicionalidad ex ante, el marco de rendimiento, la reserva de eficacia, la condicionalidad macroeconómica o las correcciones financieras**.

Se considera que, si bien lo anterior podría ser adecuado para conseguir mayor eficacia en la gestión e incluso en otras políticas de la UE a través de los Fondos Estructurales, el resultado es en ocasiones muy asimétrico pues “*castiga*” más intensamente a los Estados miembros con mayor dotación de fondos. En ningún caso la Política de Cohesión debe verse obstaculizada por condiciones cuyo cumplimiento se sustrae totalmente a la influencia de los entes locales y regionales y de los demás beneficiarios.

Transformar lo anterior en **premios en lugar de castigos** a través de asignaciones adicionales que pudieran adicionarse con el tiempo; o aplicando incrementos de la tasa de cofinanciación, como fórmula alternativa de conseguir resultados similares.



### **Condicionabilidad Macroeconómica**

La estrategia Europa 2020, implementada en el contexto de crisis financiera global, no ha dado una solución instrumental adecuada para la **compatibilización de los objetivos de crecimiento y de estabilidad financiera**.

No se apoya la condicionabilidad macroeconómica que penaliza doblemente a las regiones que respetan las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Además, las regiones no pueden ser responsables de déficit nacional, pues están sometidas a importantes restricciones presupuestarios, tanto o más que la Administración Central.

**La tensión entre gasto en cohesión y control del déficit**, en un escenario en el que las ayudas de la UE constituyen la principal aportación a las inversiones regionales, se hace menos sostenible cuanto mayor es el volumen de las ayudas y paradójicamente donde éstas son más necesarias. Por ello se propone la **exclusión de la cofinanciación nacional** de las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En cuanto a las Recomendaciones Específicas del Consejo, debe tenerse en cuenta que no guardan, en muchos casos, relación con los ámbitos de implementación de los Fondos. Por ello, se propone que su aplicación con los Fondos tenga carácter voluntario y se lleve a cabo mediante mecanismos incentivadores (por ejemplo mayores tasas de cofinanciación), incluidos dentro de la propia Política de Cohesión

### **Instrumentos Financieros (IIF)**

Se considera que no debe incluirse una **utilización obligatoria de instrumentos financieros**, lo que nace de un optimismo excesivo sobre esta figura. Ni tampoco que deban establecerse **porcentajes mínimos de utilización**.

Su aplicación debe ser voluntaria debido a su dependencia del contexto macroeconómico, de las curvas a plazo sobre los tipos de interés, del mayor o menor interés de las entidades financieras para su puesta en marcha, y de la competencia con otros operadores e instrumentos existentes en el mercado; por otra parte hay que considerar mayor complejidad en su aplicación y a la capacidad administrativa requerida; su menor demanda frente a las subvenciones; o la falta de evidencias sobre su eficacia.

### **Marco de Rendimiento y Reserva de Rendimiento**

La definición de los indicadores fue uno de los elementos más complejos de establecer y en el que más tiempo se invirtió para su discusión y negociación. Con las primeras reprogramaciones ya se ha constatado que el Marco de Rendimiento introduce una extrema rigidez en la programación cuando los organismos desean realizar cambios en la misma.

**El Marco de Rendimiento y la Reserva** son dos elementos que en el futuro **deberían reformularse o eliminarse**, debido a que:

- Introducen una extrema rigidez que evita que los programas puedan ajustarse a la evolución normal del contexto, de las prioridades políticas y de la situación de cada organismo.
- No sirven a su objetivo de incentivar a aquellos organismos más eficientes.
- Genera una ingente carga administrativa para la Autoridad de Gestión, los organismos intermedios y las unidades de evaluación y seguimiento.
- Obliga a elaborar una planificación “casi perfecta”, pues resultan bastante inamovibles a lo largo de los 10 años del período.



- Penaliza a organismos que, si bien van a ejecutar los fondos con eficacia a lo largo del período, han tenido dificultades en el inicio del período y por tanto en el hito de 2018.
- Puede generar desequilibrios en la asignación financiera de los programas, derivando fondos hacia ejes que cumplen el Marco de Rendimiento pero que pueden estar al límite en su capacidad de absorción, o estar fuera de la concentración temática, o no ser una prioridad para el Gobierno nacional o regional.

### ***Ayudas de Estado***

Debe simplificarse notablemente la regulación de los Fondos EIE en materia de Ayudas de Estado.

Actualmente, existe un **tratamiento desigual** que no está justificado, entre los instrumentos de **gestión centralizada** (como Horizonte 2020, COSME o LIFE) y los de **gestión compartida** como los Fondos EIE. Ello conduce a mayor carga administrativa y dificulta las sinergias entre fondos.

Debe tratar de evitarse que el régimen jurídico y la intensidad de las ayudas regionales no sean muy dispares entre regiones transfronterizas.

### ***Estrategias de Especialización Inteligente***

Las estrategias RIS3 constituyen una valiosa herramienta para hacer frente a la brecha en materia de innovación y fomentar el crecimiento y el empleo en Europa.

En el periodo post 2020 habría que prestar una atención especial al seguimiento y la revisión de las estrategias para optimizar sus resultados por un lado, y a la cooperación interregional por otro lado, con el objetivo de desarrollar proyectos ambiciosos que aporten un valor añadido a la economía. La simplificación, así como la coordinación de los programas existentes, también es esencial para contribuir a una buena aplicación de estas estrategias en el periodo post 2020.

Se subraya el papel relevante que han jugado las **RIS3 en el período actual**, por lo que éstas deberían **mantenerse**.

### ***Opción de Costes Simplificados***

La opción de costes simplificados debe mantenerse como **voluntaria**.

No obstante, en caso de que su aplicación fuese obligatoria debería ir acompañada de los necesarios ajustes en el diseño de los sistemas de control a los gastos cofinanciados por esta vía y su aprobación debería ofrecer mayor seguridad jurídica.