



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Desarrollo Regional

1.3.2010

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sobre buena gobernanza en el ámbito de la política regional de la UE:
procedimientos de ayuda y control por parte de la Comisión Europea

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Ramona Nicole Mănescu

A lo largo de las últimas décadas, la descentralización de poderes en varios Estados miembros ha reforzado considerablemente las competencias de las autoridades locales y regionales en la aplicación de las políticas comunitarias.

El hecho de que el Tratado de Reforma incorporara la subsidiariedad subnacional en el Derecho comunitario para las políticas de competencia compartida permite a las autoridades territoriales actuales intervenir en mayor medida en el proceso de toma de decisiones que determinan tanto la formulación como la aplicación de las políticas, y colaborar por derecho propio en el cumplimiento de los objetivos comunitarios.

Este importante paso hacia una mejor gobernanza multinivel responde a la reiterada petición del Parlamento de reforzar la participación de las autoridades subnacionales en la formulación de las políticas, respetando siempre las diferentes configuraciones constitucionales nacionales.

La aplicación eficiente de las políticas depende en gran medida de cómo estén formuladas; implicar a las autoridades locales y regionales también en esta fase —dado que son quienes mejor conocen las necesidades de su territorio y de su población— es garantía de mayor eficacia en la fase siguiente.

Por lo tanto, es fundamental hacer hincapié en la fase prelegislativa del proceso decisorio y en el valor añadido que ofrece la aplicación de las políticas y las mejores prácticas a nivel local y regional para el desarrollo de las estrategias territoriales en la UE.

La política de cohesión ha sido precursora en este sentido: su valor añadido reside en su dimensión regional y en la aplicación del principio de asociación, que han contribuido a garantizar su eficacia y sostenibilidad.

Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la gobernanza multinivel

El Libro Blanco del Comité de las Regiones ha abierto un oportuno debate sobre el entendimiento común de este principio como un instrumento práctico para la toma de decisiones en las políticas comunitarias de competencia compartida.

Se considerarán los siguientes aspectos para determinar la mejor manera de desarrollar este planteamiento de gobernanza multinivel en el ámbito de la política de cohesión:

- **Ambas dimensiones de la gobernanza multinivel**, tanto la vertical —cooperación entre autoridades de diferentes niveles de gobierno, incluidos los agentes económicos y sociales— como la horizontal —entre agentes del mismo nivel— son necesarias para garantizar la cooperación multinivel entre las distintas partes y un enfoque integrado entre políticas.
- Una definición más clara del principio de asociación facilitaría la creación de **verdaderas asociaciones** con las autoridades locales y regionales; en particular, es preciso reforzar las competencias y las consultas con el nivel local desde la fase inicial de las negociaciones en los debates comunitarios. El principio de asociación no suele funcionar debido a la escasa implicación de las autoridades locales.
- El debate sobre la gobernanza multinivel está estrictamente ligado al de la **cohesión territorial**: para lograr una cohesión territorial efectiva es imprescindible conseguir que los agentes subnacionales colaboren en el cumplimiento de los objetivos comunitarios. Un Libro Blanco sobre cohesión territorial como complemento al Libro Verde sería un instrumento oportuno para aclarar cómo aplicar la cohesión territorial a través de la

gobernanza multinivel en la futura política regional, y alimentar el debate sobre el próximo paquete legislativo.

- Es necesario aprovechar al máximo el potencial de la **cooperación territorial** para promover la cooperación multinivel a través de las fronteras nacionales. Las regiones transfronterizas encierran un potencial territorial todavía por explotar y son un punto de convergencia de las políticas. Además, numerosas respuestas a la última consulta pública destacan la crucial importancia de la cooperación territorial para cumplir los objetivos de la UE para 2020. La AECT y los pactos territoriales europeos basados en la experiencia de los programas URBAN y LEADER han de promoverse como instrumentos para configurar sistemas de gobernanza transfronteriza y garantizar la asunción de las diferentes políticas a escala local y regional. Es necesario eliminar con urgencia los obstáculos creados por la falta de transposición de la Directiva AECT a escala nacional.
- Para mejorar la gobernanza en la política de cohesión, es imprescindible **simplificar las normas** de ámbito comunitario y nacional. Las últimas modificaciones del Reglamento general y del Reglamento del FEDER han supuesto avances importantes en este sentido, pero la simplificación no debe depender exclusivamente de un acontecimiento temporal y extraordinario como la crisis económica. Por el contrario, en el futuro debe inspirar toda la legislación de los Fondos Estructurales. También los Estados miembros han de simplificar su normativa nacional, que a menudo no hace sino añadir cargas administrativas que la legislación comunitaria no contempla. Como contrapeso, es necesario desarrollar una sólida cultura de evaluación a todos los niveles para garantizar la eficacia de los controles y evitar errores.
- **El programa Erasmus para representantes locales y regionales** debe continuar en el futuro mediante la asignación de fondos adecuados en las próximas negociaciones presupuestarias y el refuerzo del trabajo en red con las autoridades locales y regionales, también a través del Comité de las Regiones.
- **La Carta de la Unión Europea sobre gobernanza multinivel** puede ser un buen instrumento para desarrollar una idea común de la gobernanza europea. No obstante, su eficacia dependerá de que se adopten medidas concretas para ponerla en práctica. Por consiguiente, es urgente adoptar un plan de acción en el que se describan dichas medidas con detalle.

Fortalecer el papel de la Comisión

La segunda parte del informe analizará los mecanismos de la gestión compartida, en particular las diferentes responsabilidades de la Comisión Europea y de los Estados miembros, y explorará formas de mejorar el sistema en la aplicación de programas.

El informe del Tribunal de Cuentas de 2006 demostró que los sistemas de control establecidos para la política de cohesión no eran suficientemente eficaces, con un índice de error excesivo (12 %) en el reembolso de gastos. El informe anual de 2008 confirmó este dato, con un 11 % de los fondos reembolsados de forma indebida.

De hecho, estos datos no reflejan del todo la situación real, ya que incluyen también el período de 2000-2006, en el que no existían los requisitos de control actuales.

Sin embargo, a falta de datos que permitan valorar debidamente la eficacia de las nuevas disposiciones adoptadas para el período 2007-2013, la hipótesis actual es que los Fondos Estructurales todavía tienen un índice de error excesivo y que hay que esforzarse más por

mejorar la eficacia de los sistemas de control.

El Plan de Acción de la Comisión de 2008 para reforzar su función supervisora incorporaba una serie de medidas tanto de carácter correctivo como preventivo de cara al futuro adoptadas por la Comisión para mejorar la utilización de los fondos.

Estas medidas se analizarán en el informe y se formularán una serie de primeras recomendaciones para el actual período de programación sobre la manera de reforzar el papel orientador de la Comisión en cuanto a los procedimientos de gestión y control y fortalecer el papel coordinador de la Comisión en la fase de control.

De hecho, un año de aplicación del programa es insuficiente para valorar en profundidad el efecto de las medidas aplicadas. Sin embargo, la Comunicación sobre el impacto del plan de acción adoptada por la Comisión el 18 de febrero de 2010 ya contiene algunos elementos alentadores, que se valorarán debidamente.

La supervisión por parte de la Comisión, tal como está previsto actualmente, se considera insuficiente y no puede compensar la ineficacia de los controles en el ámbito nacional persistente durante todo el período plurianual. La función auditora de la Comisión debe ser más rigurosa al principio de los programas, con una mayor importancia del ámbito nacional durante la fase de aplicación.

El actual sistema de valoración de cumplimiento en particular necesita un ajuste fino para garantizar su máxima eficacia durante todo el período de programación. Este trabajo no ha concluido todavía, por lo que podrían producirse retrasos en los pagos y la consiguiente pérdida de financiación debido a la liberación automática de compromisos.

Es preciso mejorar la supervisión durante la aplicación potenciando los controles *ad hoc* y aumentando la asistencia al control del primer nivel realizado por las autoridades de gestión (AG) a fin de corregir las irregularidades en el momento oportuno y reducir el índice de error general. Las actividades de formación y orientación realizadas por la Comisión deberían concentrarse más en este nivel, ya que es donde se produce el mayor porcentaje de error, especialmente en aquellos sectores —gasto no subvencionable y contratación pública— donde se detectan mayores porcentajes de irregularidad.

Estos errores tienen su origen en parte en la excesiva complejidad de las normas que rigen los Fondos Estructurales. El sistema de gestión compartida que caracteriza a la política de cohesión implica un alto grado de complejidad en la interpretación y aplicación de las normas, dado el gran número de agentes que intervienen. Esto representa, de hecho, el verdadero valor añadido de los Fondos Estructurales pero también acarrea un mayor riesgo de error.

Por lo tanto, es preciso simplificar las normas para que los procedimientos sean más sencillos para el usuario y no disuadan a los potenciales beneficiarios de participar en los proyectos.

Al mismo tiempo, la Comisión necesita potenciar su papel de motor del conocimiento en los niveles inferiores de gobernanza, tanto con iniciativas de regulación como de otra índole — algunas ya en marcha—, que deben mejorarse.

Hay que incrementar la inversión en asistencia financiera y formación para las administraciones nacionales y regionales, a fin de aumentar las capacidades y el conocimiento de las normas que tienen las autoridades encargadas de la gestión de programas. Debe darse prioridad a las inversiones en capacidad institucional, especialmente en los nuevos Estados miembros, donde esta práctica todavía es nueva.

De este modo, a medio plazo sería posible involucrar a un mayor número de autoridades subnacionales en la gestión y el control de los programas, mientras que la Comisión asumiría una función de coordinación reforzada.

Además de las medidas aplicadas a través del plan de acción, deberían potenciarse otras iniciativas:

- reforzar la asistencia de la Comisión a las AG —dado que la mayoría de errores se producen en el control de primer nivel— a través de seminarios específicos, notas de orientación, difusión de mejores prácticas y formación de funcionarios responsables de la gestión; debería ponerse en marcha un sistema de supervisión constante de la transferencia efectiva de las medidas de formación a las AG, a fin de verificar que se produce un trasvase real de conocimientos y una correcta aplicación de las normas;
- intensificar la cooperación con las autoridades nacionales de auditoría, a través de reuniones periódicas con la Comisión para poner en común los resultados de los controles respectivos; los Estados miembros, por su parte, deberían presentar sus informes a tiempo, para que la Comisión pueda llevar a cabo sus controles con eficacia;
- garantizar una mayor coordinación entre los niveles de control existentes, a fin de evitar la duplicación de auditorías y el exceso de control; a largo plazo, esta mayor coordinación liberaría recursos de la Comisión que se podrían dedicar a potenciar la asistencia a la gestión;
- también debería crearse un sistema de transferencia de datos entre las autoridades competentes, los organismos intermedios y los beneficiarios finales en cada Estado miembro, parecido al que ya existe entre los Estados miembros y la Comisión;
- debería aprovecharse más el potencial de los instrumentos de ingeniería financiera, especialmente JEREMIE y JASPERS, a fin de facilitar, respectivamente, el desarrollo de proyectos estratégicos cualitativos y la participación de entidades y capitales privados en proyectos europeos; su infrautilización actual, debido a su excesiva complejidad, confiere una gran urgencia al debate sobre su gobernanza;
- una mayor coherencia de las normas que rigen los diferentes Fondos en el ámbito comunitario facilitaría un enfoque más integrado.

Algunas medidas correctivas deberían aplicarse de forma inmediata para obtener resultados ya en el período de programación actual. Otras tendrán que plantearse a más largo plazo como resultado del debate de alto contenido político que tendrá lugar después de 2013 sobre la política de cohesión.

En particular, los trabajos de simplificación —iniciados en 2007 en el grupo de estudio de la Comisión— deben centrarse en realizar propuestas, por un lado, para mejorar las prácticas en el período de ejecución actual, y por otro, para simplificar el funcionamiento de la política de cohesión: la simplificación ha de convertirse en un principio horizontal y duradero que inspire toda la filosofía de la futura política de cohesión.

Hace falta una reflexión seria sobre la manera de mejorar la gobernanza y, en consecuencia, la eficacia del sistema de reparto de los Fondos Estructurales para el período posterior a 2013. Las conversaciones mantenidas en el seno del Grupo de Alto Nivel sobre el futuro de la política de cohesión deberían tener muy en cuenta este aspecto y el Parlamento debería

participar activamente en este debate.