



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Comisión de Desarrollo Regional

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROYECTO DE INFORME

sobre transparencia de la política regional y de su financiación
(2009/2232(INI))

Comisión de Desarrollo Regional

Ponente: Michail Tremopoulos

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre transparencia de la política regional y de su financiación (2009/2232(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en particular sus artículos 174 a 178,
- Visto el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión¹,
- Visto el Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006, que fija normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, y el Reglamento (CE) n° 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional²,
- Visto el Reglamento (CE) n° 284/2009 del Consejo, de 7 de abril de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, por lo que se refiere a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera³,
- Visto el Reglamento (CE) n° 397/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, que modifica el Reglamento (CE) n° 1080/2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, por lo que se refiere a la subvencionabilidad de las inversiones en eficiencia energética y energías renovables en las viviendas⁴,
- Vista la Decisión del Parlamento Europeo, de 22 de abril de 2008, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2006, Sección III – Comisión⁵,
- Vista la Decisión del Parlamento Europeo, de 23 de abril de 2009, sobre la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto general de la Unión Europea para el ejercicio 2007, Sección III – Comisión⁶,
- Vista su Resolución, de 19 de febrero de 2008, sobre la transparencia en materia

¹ DO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

² DO L 371 de 27.12.2006, p. 1.

³ DO L 94 de 8.4.2009, p. 10.

⁴ DO L 126 de 21.5.2009, p. 3.

⁵ DO L 88 de 31.3.2009, p. 23.

⁶ DO L 255 de 26.9.2009, p. 24.

financiera¹,

- Vista su Resolución de 21 de octubre de 2008 sobre gobernanza y asociación a nivel nacional y regional, y una base para proyectos en el ámbito de la política regional²,
 - Vista su Resolución, de 24 de marzo de 2009, sobre la aplicación del Reglamento de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013: resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la política de cohesión³,
 - Visto el estudio publicado por el Parlamento Europeo titulado «La iniciativa en favor de la transparencia de los datos y su impacto en la política de cohesión»,
 - Visto el Libro Verde de la Comisión, de 3 de mayo de 2006, sobre la Iniciativa Europea de Transparencia (COM(2006)0194),
 - Vista la Comunicación de la Comisión, de 21 de diciembre de 2009, titulada «Vigésimo Informe Anual sobre la Aplicación de los Fondos Estructurales (2008)» (COM(2009)0617/2),
 - Visto el artículo 48 de su Reglamento,
 - Visto el informe de la Comisión de Desarrollo Regional (A7-0000/2010),
- A. Considerando que la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia (IET) fue adoptada por la Comisión en 2005 y seguida en 2006 por la publicación del Libro Verde, con el objetivo de aumentar la transparencia, la apertura y la responsabilidad democrática de la gobernanza de la UE, y considerando que la puesta a disposición del público de información relativa a los receptores de fondos comunitarios es una piedra angular de dicha iniciativa,
- B. Considerando que en el sistema de gestión compartida la información relativa a los beneficiarios de los fondos de la UE se gestiona al nivel de los Estados miembros y que, a falta de una norma comunitaria obligatoria específica, el nivel al que se publica dicha información difiere sustancialmente entre un Estado miembro y otro, lo que dificulta la comparación a escala de la UE,
- C. Considerando que no se ha establecido ninguna conexión entre la IET y la cuestión, más reglamentada de manera vinculante, de los controles y auditorías financieros,
- D. Considerando que la IET debe tener un efecto importante en lo relativo a la garantía de unas asociaciones transparentes en las fases iniciales y finales del ciclo de programación de cohesión; considerando, sin embargo, que los reglamentos no precisan el alcance exacto de la participación de los socios en los distintos procesos de programación ni contienen disposiciones específicas sobre dicha participación,
- E. Considerando que no se dispone de suficiente información previa acerca de las

¹ DO C 184 E de 6.8.2009, p.1.

² Textos Aprobados, P6_TA(2008)0492.

³ Textos Aprobados, P6_TA(2009)0165.

decisiones de la Comisión sobre la financiación de los grandes proyectos y que, por consiguiente, debe ponerse remedio a la falta de transparencia que ello significa,

1. Considera que la transparencia en lo relativo a la política de cohesión y su ciclo de programación, a la asignación de gastos y al acceso a la información para los beneficiarios potenciales de los Fondos Estructurales es un requisito clave para el logro de los objetivos generales de la política de cohesión y que, por lo tanto, debe introducirse la transparencia como uno de los principios transectoriales que guían los procesos de los programas de cohesión;

Divulgación de información sobre beneficiarios de fondos de cohesión

2. Observa con satisfacción que, respondiendo a las exigencias de la IET, en la página web de la Dirección General de Política Regional de la Comisión se publican mapas interactivos que dan acceso a las listas de beneficiarios de fondos FEDER y de cohesión disponibles en los respectivos sitios web nacionales o regionales;
3. Pide a la Comisión y a los Estados miembros que hagan plenamente explorables y compatibles estas bases de datos nacionales y regionales, para facilitar una visión de conjunto a escala de la UE de los datos que se ofrecen, manteniendo al mismo tiempo su relevancia local; considera que, en este sentido, debería examinarse la posibilidad de ofrecer los datos en versiones bilingües (en la lengua o lenguas locales y en inglés);
4. Destaca que debe mejorarse, en los aspectos de contenido y de presentación, la utilidad de los datos ofrecidos sobre los beneficiarios; en consecuencia, pide a la Comisión que defina un formato más detallado y prescriptivo que especifique la estructura, la forma y el contenido de la información que debe facilitarse;
5. Pide que cuando se publiquen las listas de beneficiarios se facilite información esencial adicional; recomienda, en consecuencia, que, al margen de los actuales requisitos mínimos, se considere la posibilidad de incluir datos detallados y extensos sobre localización y vías de contacto, resúmenes de proyectos aprobados, clases de ayuda (por ejemplo, préstamos, subvenciones, capitales de riesgo, etc.) y descripciones de los socios de proyecto (por ejemplo, su estatuto jurídico, su tamaño, etc.) entre los elementos de la información publicada sobre los beneficiarios;
6. Pide que para los programas relacionados con el objetivo de la Cooperación Territorial Europea se publique la lista de todos los beneficiarios y no sólo de los principales;
7. Hace hincapié en que el pleno cumplimiento de las condiciones de la IET podría conseguirse mejor mediante reglamentaciones más estrictas y sanciones más severas para los casos de incumplimiento;

Transparencia y gestión compartida

8. Pide a la Comisión que clarifique cómo pueden ponerse en práctica, en términos operativos y al nivel de los programas operativos y sus planes de comunicación, los

principios de la IET;

9. Subraya la necesidad de que los reglamentos y las normas de ejecución se formulen de manera tal, que los procedimientos sean transparentes, se ofrezca a los potenciales beneficiarios un mejor acceso a los Fondos estructurales y se reduzcan las cargas administrativas para los participantes; se reitera en su opinión de que los procedimientos claros y transparentes son factores de buena gobernanza; saluda, en este sentido, los esfuerzos hechos por la Comisión para presentar propuestas de simplificación;
10. Destaca la importancia de la entrega puntual de información exacta por los Estados miembros como medida preventiva en el contexto del sistema de control y, por consiguiente, la necesidad de establecer una conexión entre la IET y los controles y auditorías financieros; expresa nuevamente el parecer de que el sistema de alerta temprana (SAT) también debería abarcar los fondos comunitarios gestionados en asociación con los Estados miembros;
11. Reitera su solicitud de que se le facilite información relativa a las recuperaciones y anulaciones en el marco de la IET; insta a los Estados miembros a facilitar toda la información disponible y a la Comisión a ponerla a disposición de la autoridad presupuestaria y del público junto con la información sobre sanciones financieras y fraudes;
12. Insta a los auditores a adoptar una actitud más severa en lo que concierne a los imperativos de comunicación e información, incluido el recurso a la denuncia pública como correctivo moral y el uso de sanciones financieras en caso de incumplimiento;
13. Elogia los esfuerzos de la Comisión y del Tribunal de Cuentas por armonizar sus metodologías de auditoría;

Transparencia y asociación

14. Pone de relieve que las normas mínimas para la consulta son un componente de la IET y observa con satisfacción que han sido promovidas y aplicadas por la Comisión en relación con la política de cohesión; pide a la Comisión, sin embargo, que permita a las partes interesadas dar información de retorno adecuada sobre la calidad del propio proceso de consulta; pide a las regiones y a los Estados miembros que hagan uso de la experiencia atesorada en la UE para las consultas con las partes interesadas;
15. Reitera su punto de vista de que la asociación puede contribuir a la transparencia, la rapidez de reacción, la eficiencia y la legitimidad en todas las fases de programación y ejecución de las medidas de cohesión e incrementar el compromiso y la propiedad pública de los resultados de los programas; por consiguiente, insta a los Estados miembros y a las autoridades de gestión a hacer intervenir más directamente a las partes interesadas en todas las fases de la programación de cohesión y ejecución desde el comienzo de las mismas, y a darles pleno acceso a toda la documentación de los proyectos para que hagan mejor uso de su experiencia y sus conocimientos;
16. Pide a la Comisión que ofrezca más orientación acerca de cómo poner en práctica la cláusula de asociación en los programas actuales y que en futuros textos normativos

establezca normas suficientemente vinculantes en materia de asociación;

17. Pide que se facilite con mayor regularidad a las organizaciones asociadas información mejor orientada y que se haga mayor uso de la asistencia técnica para apoyar las relaciones de asociación, dando a dichas organizaciones la posibilidad de participar en acciones de formación organizadas para los órganos de ejecución, entre otras medidas;

Mejora de la transparencia en relación con la financiación comunitaria de los grandes proyectos

18. Pide que se publique puntualmente información en línea y se ofrezca acceso directo a la documentación de los grandes proyectos (aplicación, estudio de viabilidad, análisis de costes y beneficios, evaluación de impacto medioambiental, etc.) tan pronto como la Comisión reciba las solicitudes de financiación procedentes de los Estados miembros y antes de que adopte cualquier decisión definitiva al respecto; la página web de la Comisión debería permitir enviar comentarios sobre dichos proyectos;
19. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA INFORMACIÓN PÚBLICA SOBRE LOS RECEPTORES DE FONDOS DE COHESIÓN

La puesta a disposición del público de información sobre los receptores de fondos comunitarios es una piedra angular de la Iniciativa Europea en favor de la Transparencia (IET). En el artículo 3, apartado 3, y el artículo 53 ter, apartado 2, letra d), del Reglamento financiero se exige a los Estados miembros que faciliten información sobre cómo se gastan los fondos comunitarios administrados con arreglo al sistema de gestión compartida, en particular publicando *ex post* las listas de beneficiarios. Por lo que se refiere a la publicación de los datos de los beneficiarios de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, esta obligación se presenta en forma más detallada en el Reglamento de la Comisión (CE) n° 1828/2006. En su artículo 7, apartado 1, letra d) se exige la publicación de tres categorías de datos: a) la lista de beneficiarios; b) los nombres de las operaciones; y c) la cantidad de fondos públicos asignados a cada operación.

Hay muchas diferencias entre los Estados miembros y las autoridades de gestión en cuanto a la interpretación de estos requisitos mínimos de la IET. Son reflejo de las diferencias existentes entre sus respectivas capacidades administrativas y sus tradiciones y actitudes administrativas y culturales. Lo que hace posibles los distintos enfoques o interpretaciones de las exigencias de la IET es el marco jurídico relativamente poco rígido en el que se establece la obligación de publicar datos sobre los beneficiarios. En particular reina la incertidumbre acerca de la definición del concepto de beneficiario y de la cuantía de las ayudas públicas pagadas a los beneficiarios y que deben publicarse (importes comprometidos frente a importes efectivamente pagados).

La Comisión limita su función a proponer una norma común indicativa para la publicación de los datos con destino a la ciudadanía de la UE a través de su sitio web REGIO, que contiene enlaces con las direcciones electrónicas de los Estados miembros en las que se publican los datos exigidos en relación con los beneficiarios de ayudas del FEDER y del Fondo de Cohesión. Con los Fondos antes mencionados puestos en régimen de «gestión compartida», estos enlaces y sus contenidos son responsabilidad exclusiva de los Estados miembros y se basan en la información facilitada por las autoridades de gestión. La variabilidad de la presentación y de las condiciones de acceso a los datos no permite una comparación cabal a escala de la UE.

Si bien ningún Estado miembro publica menos del mínimo exigido (aunque determinados programas de cooperación territorial no lo satisfacen por completo), algunos Estados miembros optan por publicar información adicional (por ejemplo, objetivos de los proyectos, grupos objetivo en el caso del FSE, etc.); de todos modos, ello no se exige expresamente dentro del actual marco jurídico.

TRANSPARENCIA DE LA CONCEPCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS

1) Gestión compartida

En el artículo 69 del Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo se lee: «El Estado miembro y la autoridad de gestión del programa operativo darán a conocer las operaciones y los programas objeto de cofinanciación y facilitarán información al respecto. Dicha información irá dirigida a los ciudadanos de la Unión Europea y a los beneficiarios con la finalidad de destacar el papel desempeñado por la Comunidad y garantizar la transparencia de la ayuda procedente de los Fondos».

En la sección del Reglamento (CE) n° 1828/2006 de la Comisión reservada a la información y publicidad se definen en detalle los distintos aspectos de las exigencias de publicidad. Todos los programas operativos cofinanciados con cargo a los Fondos Estructurales deben quedar cubiertos por un plan de comunicación preparado por la autoridad de gestión o el Estado miembro y presentado a la Comisión para comentario y aprobación. En el plan de comunicación se definen las actividades de promoción para cada programa operativo y se determina la forma de aplicación de las directrices comunitarias en materia de visibilidad. La presentación de las exigencias mínimas de la IET en lo relativo a publicación de información sobre beneficiarios forma parte del plan de comunicación, aunque no existe una vinculación formal entre la IET y éste. Entre sus actividades de información, se exige a las autoridades programadoras que inviertan en la orientación y formación de los beneficiarios y de los organismos que intervienen en la ejecución de los programas. La Comisión proporciona orientación y formación, pero para que esta información dé resultado debe ser transmitida hasta los últimos eslabones de la cadena de beneficiarios.

En el Reglamento de ejecución se pide la creación de una red comunitaria de responsables de comunicación designados al nivel de la autoridad de gestión. Sobre esta base se creó la red INFORM para el FEDER. La coherencia al nivel de la UE la aporta también una estructura de consulta a través del Comité de Coordinación de los Fondos (COCOF), que se reúne varias veces al año. Se encarga de impulsar el intercambio de información entre los diversos fondos estructurales y de estimular la cooperación nacional para la promoción del apoyo financiero estructural de la UE. Mediante la disposición de estas redes y el efecto de presión *inter pares*, la Comisión adopta un planteamiento de promoción de la IET en vez de imponer una reglamentación a las autoridades de gestión, correspondiendo a los Estados miembros la responsabilidad de garantizar la exactitud de los datos publicados.

Aunque en un sistema descentralizado la difusión de la información es un elemento esencial de la buena gestión y control, ayuda a prevenir la aparición de problemas y favorece el cumplimiento de las normas, no se establece ninguna conexión entre la iniciativa a favor de la transparencia de los datos y el ámbito, reglamentado de manera más vinculante, de los controles y auditorías financieros.

2) Asociación

La IET debe influir en un grado muy notable en las normas para una asociación transparente en las fases iniciales y finales del proceso de programación.

La asociación, en particular la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el

sistema de programación de la política de cohesión, puede desempeñar una pluralidad de funciones. En primer lugar, puede mejorar la capacidad de respuesta de los programas, ajustando mejor las estrategias a las necesidades de las políticas y ayudando a crear y mejorar las condiciones que deben tenerse en cuenta: protección del medio ambiente, igualdad de género, inclusión social, necesidades de las personas con discapacidad, etc. En segundo lugar, puede aumentar la eficacia de los programas permitiendo a las autoridades de gestión acceder a conocimientos directamente referidos al lugar de ejecución de los programas y empleados para afinar los objetivos de las intervenciones, mejorando en consecuencia la absorción de los fondos y la calidad de los proyectos. Y en tercer lugar, puede contribuir a elevar la responsabilidad democrática, ya que los socios actúan como transmisores y multiplicadores de la información sobre los programas en sus respectivas circunscripciones (aumentando así la transparencia y el nivel de información) y requieren a las autoridades de gestión para que den cuenta de las medidas adoptadas y los resultados conseguidos. De esta manera, la asociación contribuye a elevar entre los ciudadanos la conciencia de propiedad de los programas financiados y afianza la legitimidad de la política de cohesión de la UE.

En el artículo 11 del Reglamento del Consejo (CE) nº 1083/2006 se dispone que la asociación debe abarcar las distintas fases de la concepción y la ejecución: la preparación, la implementación, el seguimiento y la evaluación de los programas operativos. Sin embargo, aparte del preámbulo del Reglamento y el artículo específicamente reservado al principio de asociación, en las secciones operativas de los textos normativos apenas se menciona la asociación ni la figura de los socios. La Comisión no ha proporcionado instrucciones oficialmente vinculantes ni orientaciones sobre la forma en que deba aplicarse en la práctica el principio de asociación. Esto deja al arbitrio de las autoridades de los Estados miembros la interpretación efectiva de la cuestión de cómo cumplir lo dispuesto en el artículo 11 y, con ello, hace que la puesta en práctica del principio de asociación dependa de las tradiciones y prácticas nacionales. El papel de la Comisión resulta excesivamente pasivo y limitado a la observación.

A pesar del amplio consenso reinante en cuanto a la importancia de la asociación para el éxito y la efectividad de los programas, las organizaciones de la sociedad civil intervienen más activamente en la concepción de los programas que en otras fases de la gestión de los mismos.

MEJORA DE LA TRANSPARENCIA DE LA FINANCIACIÓN COMUNITARIA DE LOS GRANDES PROYECTOS

Según el artículo 41 del Reglamento del Consejo (CE) nº 1083/2006, la Comisión está facultada para aprobar o rechazar los grandes proyectos que presenten los Estados miembros (es decir, operaciones de un coste superior a los 25 millones de euros en el sector del medio ambiente o superior a los 50 millones de euros en otros ámbitos).

La publicación en línea de información sobre grandes proyectos antes de adoptada una decisión sobre su financiación es práctica común entre las entidades financieras internacionales, entre ellas el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial. Lamentablemente, la Comisión Europea constituye una excepción en este aspecto. No hay motivo para exigir grados de transparencia inferiores a los exigidos en el caso del BEI. La DG REGIO debería crear una página web con una lista de grandes proyectos accesible en línea,

siguiendo el ejemplo de la página web del BEI. Esta página web también debería permitir añadir comentarios sobre tales proyectos, para que la Comisión se beneficiase de una diversidad de fuentes de información sobre los proyectos presentados, lo que le permitiría adoptar decisiones más correctas y mejor informadas.