

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas,
COM(2010) 642/3

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE
LAS REGIONES Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES**

**Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de
la política de cohesión**

{SEC(2010) 1348}

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, AL COMITÉ DE LAS REGIONES Y AL BANCO EUROPEO DE INVERSIONES

Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión

1. INTRODUCCIÓN

Europa afronta una ingente tarea: salir de una profunda crisis y reducir el desempleo y la pobreza al tiempo que impulsa una economía baja en carbono. Para llevar a cabo esta ambiciosa tarea es necesario actuar con rapidez en numerosos frentes, motivo por el cual el Consejo Europeo adoptó la estrategia Europa 2020¹. Europa solo alcanzará su objetivo si todas las instancias, a nivel europeo, nacional, regional y local cumplen su parte. A fin de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, al tiempo que se promueve el desarrollo armonioso de la Unión y de sus regiones mediante la reducción de las disparidades regionales, la política de cohesión ha de seguir desempeñando un papel fundamental en estos tiempos difíciles.

Dicha política ha contribuido en gran medida a propagar el crecimiento y la prosperidad a través de la Unión, reduciendo al mismo tiempo las disparidades económicas, sociales y territoriales. El V Informe sobre cohesión económica, social y territorial pone de manifiesto que, gracias a la política de cohesión, se ha generado empleo, ha aumentado el capital humano, se han creado infraestructuras básicas y ha mejorado la protección medioambiental, en particular en las regiones menos desarrolladas. No hay duda de que, sin la política de cohesión, las disparidades serían mayores. Sin embargo, los duraderos efectos sociales de la crisis, la necesidad de innovar derivada de los retos mundiales, cada vez mayores, y la obligación de aprovechar al máximo cada euro del gasto público hacen necesaria una ambiciosa reforma de esta política.

Como se indicó en la revisión del presupuesto de la UE², es necesario progresar, en particular, en los siguientes ámbitos clave: concentración de recursos en los objetivos y metas de Europa 2020; compromiso de los Estados miembros con la implantación de las reformas necesarias para que la política sea eficaz; y mejora de la eficacia de la política mediante una mayor focalización en la obtención de resultados. La vinculación explícita de la política de cohesión a Europa 2020 proporciona una oportunidad real para seguir ayudando a las regiones más pobres de la UE a ponerse al nivel de las demás, para facilitar la coordinación entre las políticas de la UE y para hacer de la política de cohesión un factor principal del crecimiento para toda la UE, incluso en términos cualitativos, afrontando, al mismo tiempo, retos sociales como el envejecimiento de la población o el cambio climático.

¹ «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020, de 3 de marzo de 2010.

² «Revisión del presupuesto de la UE», COM(2010) 700, de 19 de octubre de 2010.

Con estas conclusiones, la Comisión pone en marcha una consulta pública sobre el futuro de la política de cohesión, organizada en torno a una serie de preguntas sobre las principales ideas para su reforma.

En los siguientes apartados se estudian sucesivamente: el modo de incrementar la eficacia de la política de cohesión y mejorar su impacto, a fin de aumentar el valor añadido europeo (apartado 2); el modo de seguir mejorando la gobernanza de la política (apartado 3); el modo de racionalizar y simplificar el sistema de aplicación (apartado 4); y la estructura de la política (apartado 5).

2. INCREMENTO DEL VALOR AÑADIDO EUROPEO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El valor añadido de la política de cohesión es objeto de debate recurrente de los responsables de las políticas, representantes del mundo académico y otras partes interesadas. Algunos sostienen que la vinculación de la política de cohesión a las prioridades de la UE no es muy estrecha, que los recursos se dispersan en pequeñas cantidades entre los distintos ámbitos políticos y que su impacto suele ser difícil de medir. Si bien el Informe muestra que la política de cohesión ha contribuido al desarrollo económico y social de las regiones, así como al bienestar de los ciudadanos, la Comisión se toma muy en serio estas críticas.

Por tanto, las nuevas reformas de la política de cohesión, sin olvidar el objetivo global de esta, deberían tratar de orientarla decididamente a la obtención de resultados y permitir las reformas necesarias para lograr dichos resultados, al tiempo que disminuyen el papeleo y simplifican la gestión diaria de la política.

2.1. Consolidación de la programación estratégica

La política de cohesión ya se ha adaptado en gran medida a la estrategia de Lisboa, en particular por lo que se refiere a la asignación de recursos financieros. No obstante, esta adaptación no es suficiente, debido a una ausencia de gobernanza entre los dos procesos estratégicos. En el futuro podrá hacerse más por seguir adaptando la política de cohesión a la estrategia Europa 2020. Para ello es necesario, en primer lugar, contar con unas directrices claras a nivel europeo e iniciar un proceso de negociación más estratégico con su correspondiente seguimiento.

La revisión del presupuesto de la UE destacó un nuevo planteamiento estratégico de programación para la política de cohesión, con vistas a una mayor integración de las políticas de la UE de cara a la aplicación de la estrategia Europa 2020 y las directrices integradas. Este planteamiento constaría de los elementos siguientes:

- Un **marco estratégico común**, adoptado por la Comisión mediante la transformación de las metas y objetivos de Europa 2020 en prioridades de cara a la inversión. Dicho marco abarcaría el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Social Europeo, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo de la Pesca.
- Un **contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión**, que, basado en el marco estratégico común, determinaría las prioridades en materia de inversión, la asignación de recursos nacionales y de la UE entre los ámbitos y programas prioritarios, las condiciones establecidas y los objetivos perseguidos. El ámbito de aplicación de dicho contrato sería la política de cohesión; no obstante, a fin de promover la cohesión

económica, social y territorial de manera coherente e integrada, podría ser útil ampliarlo a otras políticas e instrumentos de financiación de la UE. Este contrato sería el resultado de los debates entre los Estados miembros y la Comisión sobre la estrategia de desarrollo presentada en sus programas nacionales de reforma y en él se describiría la coordinación de los fondos de la UE a nivel nacional.

- **Programas operativos**, que, como en el período actual, serían la principal herramienta de gestión y transformarían los documentos estratégicos en prioridades concretas de cara a la inversión, acompañadas de objetivos claros y cuantificables, que deberían contribuir a alcanzar los objetivos nacionales establecidos en el marco de Europa 2020.

Los plazos de los **informes anuales** de seguimiento de los avances hacia el logro de los objetivos se adaptarían al ciclo de gobernanza de Europa 2020. Partiendo de esta base, la celebración de un **debate político** con carácter periódico en las formaciones pertinentes del Consejo y en las comisiones correspondientes del Parlamento Europeo mejoraría la transparencia, la responsabilidad y la evaluación de los efectos de la política de cohesión.

En la revisión del presupuesto de la UE se plantean tres propuestas que inciden especialmente en la política de cohesión: la concentración de los recursos financieros, el sistema de condiciones e incentivos y la focalización en la obtención de resultados.

2.2. Incremento de la concentración temática

En las evaluaciones *ex post* de la política de cohesión se concluyó que es necesaria una mayor concentración de recursos para crear una masa crítica y lograr un impacto tangible.

En el futuro, habrá que velar por que los Estados miembros y las regiones **concentren los recursos nacionales y de la UE** en una pequeña cantidad de prioridades que respondan a los retos específicos que afrontan. Esto podría lograrse mediante el establecimiento, en la normativa sobre la política de cohesión, de una lista de prioridades temáticas vinculadas a las prioridades, las directrices integradas y las iniciativas emblemáticas de Europa 2020.

Los países y regiones tendrían que centrarse en un mayor o menor número de prioridades, en función del importe de los fondos recibidos de la UE. Por tanto, los Estados miembros y regiones que recibieran menos fondos tendrían que asignar la totalidad del importe disponible a dos o tres prioridades, mientras que los que recibieran más ayuda financiera podrían seleccionar más prioridades. Algunas prioridades serían obligatorias.

Al mismo tiempo, la concentración temática no debería impedir a los Estados miembros y regiones experimentar con proyectos innovadores y financiarlos. También podría plantearse el gasto protegido para grupos determinados o planteamientos experimentales (por ejemplo, el desarrollo local), posiblemente en forma de subvenciones globales.

2.3. Mejora del rendimiento mediante el establecimiento de condiciones e incentivos

La crisis económica y financiera ya ha obligado a la Comisión a proponer medidas para mejorar la gobernanza económica de la Unión³. Unas políticas macroeconómicas adecuadas, un entorno microeconómico favorable y unos marcos institucionales sólidos son requisitos

³ «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo: Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», COM(2010) 367.

previos para crear empleo, impulsar el crecimiento, reducir la exclusión social y emprender cambios estructurales.

Esto es todavía más cierto en el caso de la política de cohesión, ya que su eficacia depende en gran medida del entorno económico en el que opere. Por tanto, es posible estrechar los lazos entre la política de cohesión y el marco político económico de la Unión.

En primer lugar, a fin de respaldar el nuevo sistema de gobernanza económica, se introducirían nuevas normas de condicionalidad, creando incentivos para las reformas. Los Estados miembros tendrían que introducir las reformas necesarias para garantizar el uso eficiente de los recursos financieros en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, por ejemplo: protección medioambiental, políticas de flexiguridad, educación o investigación e innovación.

En relación con cada prioridad temática, el marco estratégico común establecería los principios clave que deberían seguir las intervenciones. Dichos principios deben dejar margen para la adaptación a los contextos nacional y regional. Su objetivo principal sería ayudar a los países y regiones a combatir los problemas que en experiencias anteriores han resultado ser especialmente pertinentes para la aplicación de las políticas. Estos principios podrían estar relacionados, por ejemplo, con la transposición de legislación específica de la UE, la financiación de proyectos estratégicos de la UE o la capacidad administrativa, institucional y de evaluación.

Sobre esta base, se estipularían con cada Estado miembro o región (dependiendo del contexto institucional), al inicio del ciclo de programación, en los documentos de programación (es decir, los contratos de colaboración en materia de desarrollo e inversión y los programas operativos), condiciones específicas vinculantes en los ámbitos directamente relacionados con la política de cohesión, siguiendo un planteamiento coordinado con todas las políticas pertinentes de la UE. Su cumplimiento podría ser un requisito previo para el desembolso de los recursos de cohesión tanto al inicio del período de programación como con ocasión de las revisiones que la Comisión lleve a cabo para evaluar los avances hacia la finalización de las reformas acordadas.

Llevar a cabo la reforma institucional es fundamental para consolidar el ajuste estructural, impulsar el crecimiento y el empleo y reducir la exclusión social, en particular mediante la disminución de las cargas normativa y administrativa que pesan sobre las empresas o la mejora de los servicios públicos. Como ocurre en la actualidad, esto se complementaría con ayuda de la política de cohesión para desarrollar la capacidad administrativa e institucional y una gobernanza eficaz. Todos los Estados miembros y regiones deberían poder acceder a esta ayuda.

En segundo lugar, hasta ahora las sanciones e incentivos económicos vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento se han limitado al Fondo de Cohesión. La Comisión ha propuesto ampliarlos al resto del presupuesto de la UE, como impulso complementario para garantizar el cumplimiento de las principales condiciones macroeconómicas en el contexto de la vertiente correctora de dicho Pacto. En los casos de incumplimiento de las normas del Pacto, deberían crearse incentivos suspendiendo o anulando parte de los créditos actuales o futuros a cargo del presupuesto de la UE sin que ello afecte a los beneficiarios finales de los fondos de la UE. Los recursos anulados se mantendrían en dicho presupuesto.

Siguiendo en el contexto más general de la gobernanza económica de la UE, debería reformarse la verificación del **principio de adicionalidad** mediante su vinculación al proceso de supervisión económica de la UE, utilizando indicadores que ya figuran en los Programas de Estabilidad y Convergencia que los Estados miembros presentan cada año a la Comisión.

La **cofinanciación** es uno de los principios fundamentales de la política de cohesión que garantiza la autoría de la política sobre el terreno. Debería revisarse su nivel y, si es posible, diferenciarse, de manera que refleje más adecuadamente el nivel de desarrollo, el valor añadido de la UE, los tipos de acción y los beneficiarios.

Por último, es necesario explorar otros instrumentos que podrían reforzar en mayor medida la eficacia de la política de cohesión. Por ejemplo, podría establecerse a nivel de la UE una **reserva de eficacia** para alentar los avances hacia los objetivos de Europa 2020 y otras metas y objetivos nacionales relacionados: se apartaría un porcentaje reducido del presupuesto de cohesión y se asignaría, con ocasión de las revisiones intermedias, a los Estados miembros y regiones cuyos programas hubieran contribuido en mayor medida (con respecto a su punto de partida) a los objetivos y metas de 2020. Asimismo, la experiencia adquirida a lo largo del período actual ha demostrado que la Comisión necesita algunos recursos para apoyar directamente **la experimentación y el establecimiento de redes**, en la línea de las acciones innovadoras de anteriores períodos de programación.

2.4. Mejora de la evaluación, el rendimiento y los resultados

La mejora de la calidad y del funcionamiento de los sistemas de control y evaluación es fundamental para avanzar hacia un planteamiento de la política de cohesión más estratégico y orientado a la obtención de resultados. Una serie de modificaciones ayudarían a introducir este cambio.

En primer lugar, el punto de partida de un planteamiento orientado a la obtención de resultados es la fijación *ex ante* de **unos objetivos claros y cuantificables y unos indicadores de resultados**. Los indicadores deben ser claramente interpretables, estar validados desde un punto de vista estadístico, ser verdaderamente sensibles a la aplicación de la política y estar directamente vinculados a ella; además, deben recogerse y publicarse de manera inmediata. Los indicadores y metas deben estipularse en las discusiones sobre los documentos de programación, junto con unos cuantos indicadores importantes específicos de los Fondos para todos los programas operativos vinculados al marco de Europa 2020. Además, la presentación oportuna y completa de información precisa sobre los **indicadores** y los avances hacia los objetivos estipulados sería fundamental para los informes anuales.

En segundo lugar, **las evaluaciones *ex ante*** deberían centrarse en mejorar la configuración de los programas, de manera que las herramientas e incentivos destinados a alcanzar los objetivos y metas puedan ser controlados y evaluados durante la aplicación.

En tercer lugar, en la evaluación deberían utilizarse con mucha más frecuencia métodos rigurosos que estén en consonancia con normas internacionales, como **la evaluación de impacto**. Siempre que fuera posible, las evaluaciones de impacto se configurarían en una fase temprana, para garantizar la recogida y difusión de los datos adecuados. Además, los planes de **evaluación en curso** de cada programa se convertirían en una obligación, ya que facilitan la transparencia a nivel de la UE, fomentan las estrategias de evaluación y mejoran la calidad global de las evaluaciones. También podría plantearse la posibilidad de realizar evaluaciones tras la certificación por parte de la Comisión de una cantidad de fondos determinada.

Por último, los Estados miembros podrían elaborar un informe en el que sintetizaran los resultados de las evaluaciones que estén realizando durante el período de programación, con vistas a ofrecer una breve evaluación global del rendimiento del programa.

2.5. Apoyo a la utilización de nuevos instrumentos financieros

La revisión del presupuesto de la UE concede mucha importancia al efecto palanca de este. En el período de programación 2007-2013 se han desarrollado nuevas formas de financiar la inversión, pasando del tradicional método basado en subvenciones a innovadoras formas de combinar subvenciones y préstamos. A la Comisión le gustaría que, en el futuro, los Estados miembros y regiones hicieran un uso más extensivo de estos instrumentos.

Los instrumentos financieros ayudan a crear métodos de financiación renovable, haciéndolos más sostenibles a largo plazo. Constituyen también una manera de ayudar a Europa a aumentar los recursos destinados a la inversión, en particular en épocas de recesión. Además, abren nuevos mercados a formas diferentes de colaboración público-privada, aportando los conocimientos de instituciones financieras internacionales.

A fin de mejorar los instrumentos de ingeniería financiera en el marco de la política de cohesión, podrían estudiarse las siguientes medidas:

- Proporcionar mayor **claridad y diferenciar mejor las normas** que rigen la financiación basada en subvenciones y las que rigen las formas reembolsables de asistencia en el marco regulador, en particular por lo que se refiere a la subvencionabilidad del gasto y las auditorías.
- Encauzar **la ayuda financiera genérica destinada a las empresas** principalmente a través de instrumentos de ingeniería financiera y recurrir a las subvenciones para cofinanciar regímenes de ayuda específicos (innovación, inversión medioambiental, etc.).
- **Ampliar tanto el ámbito de aplicación como la magnitud de los instrumentos de ingeniería financiera:** en relación con el ámbito de aplicación, para englobar nuevas actividades (por ejemplo, transporte urbano sostenible, investigación y desarrollo, energía, desarrollo local, aprendizaje permanente o acciones en materia de movilidad, cambio climático y medio ambiente o TIC y banda ancha); en cuanto a la magnitud, para combinar la bonificación de intereses con préstamos u otras formas de financiación reembolsable.

- ¿Cómo podrían aproximarse más la estrategia Europa 2020 y la política de cohesión a nivel subnacional, nacional y de la UE?
- ¿Debería ampliarse el ámbito de aplicación del contrato de colaboración en materia de desarrollo e inversión más allá de la política de cohesión? En ese caso, ¿de qué manera?
- ¿Cómo podría lograrse una mayor concentración temática en las prioridades de Europa 2020?
- ¿Cómo podrían las condiciones, los incentivos y la gestión basada en la obtención de resultados hacer que la política de cohesión fuera más eficaz?
- ¿Cómo podría lograrse que la política de cohesión se orientara más a la obtención de resultados? ¿Qué prioridades deberían ser obligatorias?

3. MEJORA DE LA GOBERNANZA

3.1. Introducción de una tercera dimensión: la cohesión territorial

El Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social. Consecuencia de ello es la necesidad de abordar este objetivo en los nuevos programas, haciendo especial hincapié en el papel de las ciudades, las áreas geográficas funcionales, las zonas que sufren problemas geográficos o demográficos específicos y las estrategias macrorregionales.

Las zonas urbanas pueden ser motores del crecimiento y centros de creatividad e innovación. Siempre y cuando se establezca una masa crítica de participantes, como empresas, universidades e investigadores, pueden generarse mayores niveles de crecimiento y nuevos puestos de trabajo. Los problemas urbanos, tanto si tienen que ver con la degradación medioambiental como con la exclusión social, requieren una respuesta específica y la intervención directa de la instancia de gobierno correspondiente. Por consiguiente, debe establecerse una ambiciosa **agenda urbana** en la que los recursos financieros estén identificados con más claridad para abordar las cuestiones urbanas; las autoridades urbanas, por su parte, desempeñarían un papel más importante en la configuración y aplicación de estrategias de desarrollo urbano. La acción urbana, los recursos conexos y las ciudades afectadas deberían estar claramente identificadas en los documentos de programación.

De cara al futuro, un aspecto que debería examinarse es si la estructura reguladora de la política de cohesión debería permitir una **mayor flexibilidad** en la organización de los programas operativos, a fin de reflejar mejor la naturaleza y la geografía de los procesos de desarrollo. A partir de ahí, los programas podrían configurarse y gestionarse no solo a nivel nacional y regional, sino también a nivel de grupos de poblaciones o de cuencas fluviales y marítimas, por ejemplo.

El Informe ha puesto de manifiesto que, en algunos casos, **las características geográficas o demográficas** podrían intensificar los problemas de desarrollo. Esto ocurre, sobre todo, en las regiones más remotas, pero también en las más septentrionales con muy baja densidad de población, así como en las insulares, transfronterizas y de montaña, como reconoce de manera explícita el Tratado de Lisboa. Será necesario desarrollar disposiciones específicas para reflejar estas particularidades, sin multiplicar de manera innecesaria los instrumentos y programas. Cohesión territorial también significa ocuparse de los enlaces entre zonas urbanas y rurales, por lo que se refiere al acceso a infraestructuras y servicios asequibles y de calidad, y de los problemas en las regiones con una elevada concentración de comunidades marginadas socialmente.

Por último, las futuras tareas relativas a nuevas **estrategias macrorregionales** deberían basarse en un análisis profundo de las estrategias existentes y en la disponibilidad de recursos. Las estrategias macrorregionales deberían ser instrumentos integrados de amplio alcance, centrados en retos clave y respaldados por una corriente transnacional reforzada, si bien la mayor parte de los fondos debería proceder de programas nacionales y regionales cofinanciados por la política de cohesión y de otros recursos nacionales.

3.2. Refuerzo de la colaboración

Para la aplicación efectiva de Europa 2020 es necesario un sistema de gobernanza que implique a los protagonistas del cambio en los Estados miembros y que conecte los niveles de administración local, regional, nacional y de la UE.

A fin de movilizar plenamente a todas las partes implicadas, debe reforzarse la representación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil tanto en el diálogo como en la aplicación de la política de cohesión. Teniendo esto presente, debería mantenerse la ayuda al diálogo entre entidades públicas y privadas, incluidos los interlocutores socioeconómicos y las organizaciones no gubernamentales.

En este contexto, debería reforzarse la función de **los planteamientos locales de desarrollo** en el ámbito de la política de cohesión, por ejemplo: mediante el apoyo a la inclusión activa, el fomento de la innovación social, el desarrollo de estrategias de innovación o la configuración de sistemas de regeneración de las zonas desfavorecidas. Todo ello debería coordinarse de cerca y deberían llevarse a cabo acciones similares financiadas por la política de desarrollo rural y la política marítima.

- ¿Cómo puede la política de cohesión tener más en cuenta el importante papel de las zonas urbanas y de los territorios con características geográficas particulares en los procesos de desarrollo, así como el surgimiento de estrategias macrorregionales?
- ¿Cómo se puede mejorar el principio de colaboración y participación de las partes interesadas locales y regionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil?

4. UN SISTEMA DE APLICACIÓN RACIONALIZADO Y SIMPLIFICADO

Aunque es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas sobre la eficacia del sistema de aplicación de la política de cohesión durante el período 2007-2013, los Estados miembros se han quejado de la modificación excesivamente frecuente y drástica de las normas, que podría obstaculizar la aplicación. No obstante, algunos cambios específicos merecen ser examinados.

4.1. Gestión financiera

En consonancia con la reciente propuesta de revisión del Reglamento Financiero⁴, cada año la autoridad responsable de gestionar los programas de la política de cohesión presentaría una declaración del órgano directivo acompañada de las cuentas anuales y un dictamen de auditoría independiente. Esto reforzaría la responsabilidad del gasto cofinanciado a cargo del presupuesto de la UE en un ejercicio determinado.

Sobre la base de la declaración anual del órgano directivo, la Comisión propone introducir un procedimiento periódico de liquidación de las cuentas para la política de cohesión, lo que reforzaría el proceso de fiabilidad y permitiría el cierre parcial regular de los programas.

La Comisión tiene que plantearse si el hecho de no reembolsar a las autoridades nacionales hasta que la contribución correspondiente de la UE no haya sido abonada a los beneficiarios aceleraría el pago de los subsidios a estos e incitaría a un rígido control nacional.

Además, la Comisión examinará la posibilidad de introducir elementos basados en las conclusiones o los resultados para el desembolso de la contribución de la UE en los programas operativos o en partes de los programas, dependiendo del tipo de acción.

⁴ «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión Europea», COM(2010) 260.

Por último, deberían promoverse más los métodos simplificados de reembolso, como los baremos estándar de costes unitarios o el pago de cantidades globales, en relación con los subsidios introducidos para 2007-2013 y, de este modo, aumentar su impacto. Esta sería otra manera de avanzar hacia un planteamiento basado en mayor medida en la obtención de resultados.

4.2. Reducción de la carga administrativa

Debería aplicarse el planteamiento general de 2007-2013, en cuyo marco las normas de subvencionabilidad se establecen a nivel nacional. Sin embargo, deberían adoptarse normas comunes sobre elementos clave, como los gastos generales de los diferentes Fondos de la UE. La armonización de las normas sobre subvencionabilidad del gasto en los distintos ámbitos políticos, instrumentos financieros y Fondos simplificaría el uso de estos por parte de los beneficiarios y su gestión por parte de las autoridades nacionales, reduciendo el riesgo de error y, al mismo tiempo, estableciendo una diferenciación cuando es necesario reflejar las particularidades de la política, el instrumento y los beneficiarios.

En consonancia con el principio de proporcionalidad, también sería útil examinar el modo de lograr que las medidas de control sean más rentables y se basen en el riesgo, a fin de mejorar su eficacia y su eficiencia, sin dejar de garantizar la adecuada cobertura de los riesgos inherentes a un coste razonable, de conformidad con el principio de buena gestión financiera.

4.3. Disciplina financiera

La norma de liberación pretende garantizar que los proyectos se apliquen en un tiempo razonable e impulsar la disciplina financiera. Sin embargo, puede distorsionar el comportamiento de los Estados miembros y las regiones, al concentrar en exceso la atención en la rapidez del uso de los recursos en lugar de en su eficacia. Además, la aplicación de la norma de liberación se ha complicado con una serie de excepciones. Es necesario establecer un cuidadoso equilibrio entre la garantía de calidad de la inversión y la aplicación fácil y rápida. Una posibilidad sería aplicar N+2, con la excepción del primer año, a todos los programas y suprimir todas las salvedades y excepciones.

4.4. Control financiero

Por lo que se refiere a los sistemas de gestión y control, no solo es necesaria una mayor fiabilidad, sino también alcanzar un mayor compromiso con el control de calidad por parte de los Estados miembros. Esto permitiría al Parlamento Europeo, la Comisión y los Estados miembros centrarse más en la obtención de resultados y en el impacto de la política.

La primera propuesta consiste en revisar el procedimiento de evaluación *ex ante* de los sistemas, teniendo en cuenta la experiencia adquirida con la evaluación *ex ante* de la conformidad de los programas de 2007-2013, a fin de evitar problemas con los sistemas de gestión y control. Debería racionalizarse el procedimiento conservando sus ventajas. Para ello, podría concentrarse la evaluación en el principal organismo de gestión responsable, mediante un proceso de acreditación, y revisarse la participación de la Comisión en el proceso.

La segunda propuesta consiste en reforzar la fiabilidad concentrando las responsabilidades. Un organismo acreditado asumiría toda la responsabilidad de la gestión y el control adecuados del programa operativo.

- ¿Cómo puede simplificarse el proceso de auditoría y cómo pueden integrarse mejor las auditorías de los Estados miembros y la Comisión, manteniendo un elevado nivel de fiabilidad en el gasto cofinanciado?
- ¿De qué manera la aplicación del principio de proporcionalidad podría aliviar la carga administrativa de la gestión y el control? ¿Deberían introducirse medidas de simplificación específicas para los programas de cooperación territorial?
- ¿Cómo puede alcanzarse un equilibrio adecuado entre las normas comunes para todos los Fondos y el reconocimiento de las particularidades de cada uno de ellos al establecer las normas de subvencionabilidad?
- ¿Cómo puede garantizarse la disciplina financiera y, al mismo tiempo, disponer de suficiente flexibilidad para configurar y aplicar programas y proyectos complejos?

5. LA ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN

El objetivo de la política de cohesión es promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión y de sus regiones reduciendo las diferencias entre estas (artículo 174 del Tratado). La política de cohesión también consolida el modelo de crecimiento de la estrategia Europa 2020 al incluir la necesidad de responder a los retos en materia de sociedad y empleo que afrontan todos los Estados miembros y regiones. La política de cohesión respalda el desarrollo con una clara estrategia de inversión en cada región, incrementando la competitividad, aumentando el empleo, mejorando la inclusión social y protegiendo y optimizando el medio ambiente. El sistema de gobernanza a varios niveles de la política de cohesión ayuda a hacer más visible la UE para sus ciudadanos.

Todas las regiones y Estados miembros podrían tener acceso a la política de cohesión y confeccionar su estrategia integrada en función de sus puntos fuertes y débiles específicos.

Como ocurre en la actualidad, la asignación de ayudas sería diferente para cada región y estaría basada en el nivel de desarrollo económico (medido en función del PIB per cápita), estableciendo una clara distinción entre las regiones «menos» y «más» desarrolladas. Para facilitar la transición entre estas dos categorías y garantizar un trato más justo para las regiones con un nivel similar de desarrollo económico, podría plantearse la pregunta de si un sistema más simple con una nueva categoría intermedia de regiones podría sustituir al actual sistema del «phasing-out» y «phasing-in». Esta categoría incluiría también regiones que en la actualidad pueden acceder al objetivo de convergencia, pero cuyo PIB es superior al 75 % de la media de la Unión según las últimas estadísticas.

Al mismo tiempo, y en coherencia con la revisión del presupuesto de la UE, es necesario considerar, con vistas a la futura estructura de la política de cohesión, cómo podría reorientarse el Fondo Social Europeo para garantizar los objetivos y metas de 2020 y cómo para lograr una mayor visibilidad y unos volúmenes de financiación predecibles. Es importante también examinar de qué manera el Fondo podría ser más útil para la Estrategia Europea de Empleo y contribuir a la iniciativa europea de empleo de gran alcance que se reivindica en la revisión del presupuesto de la UE.

La política de cohesión seguirá centrándose en la aplicación de las directrices integradas para las políticas económica y de empleo.

El Fondo de Cohesión seguiría beneficiando a los Estados miembros cuya RNB per cápita es inferior al 90 % de la media de la Unión.

Por último, la política de cohesión seguiría promoviendo las dimensiones territoriales de la cooperación (transfronteriza, transnacional e interregional). Esto incluiría una revisión y una simplificación de las disposiciones vigentes en materia de cooperación transfronteriza, incluida la cooperación transfronteriza del Instrumento de Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Fondo Europeo de Desarrollo, en las fronteras exteriores de la UE, así como las prácticas vigentes de las acciones transnacionales financiadas a cargo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo.

- ¿Cómo se puede garantizar que la estructura de la política de cohesión tenga en cuenta la especificidad de cada Fondo y, en particular, la necesidad de aportar mayor visibilidad y volúmenes de financiación predecibles en el caso del Fondo Social Europeo, y de centrarlo en garantizar los objetivos de 2020?
- ¿Cómo podría designarse una nueva categoría intermedia de regiones para acompañar a las que no han recuperado completamente su retraso?

6. PRÓXIMAS ETAPAS

El V Informe sobre cohesión presenta varias ideas clave de la Comisión para reformar la política de cohesión, tras un largo debate que se inició con el IV Informe de Cohesión, en 2007. En los próximos meses estas ideas se perfeccionarán y se consolidarán.

La Comisión invita a todas las partes interesadas a responder a las preguntas que se incluyen en la Comunicación. Pueden enviarse comentarios hasta el 31 de enero de 2011 a través de la dirección siguiente:

http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_es.htm.

A la hora de elaborar las propuestas legislativas que se presentarán inmediatamente tras la adopción del nuevo Marco Financiero Plurianual, en 2011, se tendrán en cuenta debidamente las respuestas recibidas.

El V Foro de Cohesión, que se celebrará en Bruselas el 31 de enero y el 1 de febrero de 2011, ofrecerá una buena oportunidad para debatir estas ideas.