



Bruselas, 17.12.2019
COM(2019) 627 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Informe estratégico de 2019 sobre la ejecución de los Fondos Estructurales y de
Inversión Europeos**

INTRODUCCIÓN.....	2
1. UN CONTEXTO DIFÍCIL Y EN RÁPIDA TRANSFORMACIÓN.....	3
2. INVERTIR EN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR	3
.....	3
2.1. Evolución general.....	3
2.2. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación, TIC y competitividad de las pymes	5
2.3. Economía baja en carbono, cambio climático, medio ambiente, transporte y energía....	5
2.4. Empleo, inclusión social, salud y educación	7
3. REPERCUSIÓN DE LAS PRINCIPALES REFORMAS DEL PERÍODO 2014-2020	8
3.1. La contribución de los Fondos EIE al Semestre Europeo	8
3.2. Prerrequisitos para la financiación: condiciones <i>ex ante</i>	8
3.3. Norma de liberación de créditos «N+3».....	9
3.4. El marco de rendimiento.....	9
3.5. Apoyar el desarrollo territorial integrado	9
3.5.1. <i>Inversiones integradas en las ciudades</i>	10
3.5.2. <i>La aplicación de instrumentos territoriales</i>	10
3.5.3. <i>Cooperación territorial</i>	10
4. GESTIÓN MEJORADA DE LOS PROGRAMAS.....	11
4.1. La capacidad de las autoridades y los beneficiarios	11
4.2. Simplificación para los beneficiarios	12
4.3. El papel de los socios en la ejecución de los programas	12
4.4. La aplicación de principios horizontales y de objetivos políticos	13
4.5. Más complementariedad para una mayor repercusión	13
4.6. Síntesis de la evaluación de los Fondos EIE	14
4.7. Comunicación sobre los Fondos EIE.....	14
CONCLUSIÓN.....	16

INTRODUCCIÓN

El principal objetivo de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos¹ («Fondos EIE» o «FEIE») es fomentar la cohesión territorial, la resiliencia y la convergencia socioeconómica a largo plazo. Los Fondos EIE proporcionan una masa crítica de inversiones² en ámbitos prioritarios de la UE mediante la gestión compartida entre la Comisión y los Estados miembros. Al apoyar la creación de empleo, el crecimiento y la inversión, reforzando el mercado único, la Unión de la Energía y la gobernanza económica, estas inversiones dan respuesta a las necesidades de la economía real.

Este segundo informe estratégico³ se basa en los informes de evolución y de ejecución presentados por los Estados miembros relativos a la ejecución, hasta finales de 2018, de los programas 2014-2020 de los Fondos EIE⁴. En ese momento, se había comprometido el 72 % de los recursos disponibles de los Fondos EIE⁵. Los proyectos ya financiados están teniendo una repercusión creciente en ámbitos de actuación clave, por ejemplo:

- se está apoyando a más de 1,6 millones de empresas, incluidas explotaciones agrícolas;
- las empresas que reciben ayuda están creando 300 000 nuevos empleos;
- 26 millones de personas han recibido ayuda para formación, educación o búsqueda de empleo;
- 8,3 millones de hogares tendrán acceso a una mejor infraestructura de banda ancha;
- se están construyendo o reconstruyendo más de 3 900 km de líneas ferroviarias;
- 60 millones de personas se están beneficiando de proyectos en curso en el sector sanitario.

El presente informe y la Plataforma de datos abiertos sobre los Fondos EIE ofrecen un panorama detallado de los avances en todos los ámbitos temáticos⁶.

El actual enfoque de las políticas y su marco adaptable están haciendo posible que los Fondos EIE contribuyan de forma significativa a afrontar retos nuevos y emergentes. La mayoría de los ámbitos de financiación ya respaldan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS), así como las acciones de adaptación al clima y de reducción de riesgos, y este enfoque puede reforzarse en la medida necesaria dentro de los programas de los Fondos EIE.

¹ Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos son el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

² En 2018, el presupuesto para los Fondos EIE ascendió a aproximadamente 460 000 millones EUR, y a más de 643 000 millones EUR con la cofinanciación nacional.

³ Requerido por el artículo 53 del Reglamento sobre disposiciones comunes [Reglamento (UE) n.º 1303/2013].

⁴ Todos los valores corresponden a finales de 2018, según los datos disponibles a 5 de noviembre de 2019, a menos que se indique lo contrario.

⁵ Los proyectos mencionados en el presente documento son proyectos que han sido seleccionados y se están ejecutando en el actual período de programación.

⁶ La Plataforma de datos abiertos proporciona las cifras más recientes disponibles aprobadas por los programas de los Fondos EIE (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

1. UN CONTEXTO DIFÍCIL Y EN RÁPIDA TRANSFORMACIÓN

En sus informes de evolución de 2019, los Estados miembros reconocen el papel decisivo desempeñado por los Fondos EIE a la hora de abordar cambios medioambientales, económicos y sociales y de contribuir a poner en marcha las reformas necesarias para garantizar un futuro sostenible. Tras la crisis financiera, los Fondos EIE fueron cruciales para apoyar la inversión y contribuir a reconducir la convergencia económica⁷.

No obstante, algunos Estados miembros señalan la persistencia de las desigualdades territoriales y regionales y la exclusión social, así como los crecientes problemas relacionados con el cambio demográfico. Sigue habiendo disparidades entre las regiones y dentro de ellas, y entre las zonas urbanas y rurales. Algunas regiones que han perdido su ventaja competitiva están experimentando la «trampa de la renta media»⁸, y otras siguen luchando con unas tasas elevadas de desempleo, especialmente entre los jóvenes. Otras regiones son más vulnerables a los efectos de la doble transición derivada de la acción por el clima y la digitalización, o a las persistentes consecuencias de la crisis migratoria y de refugiados. Estas discrepancias geográficas han sido un catalizador del sentimiento de rechazo hacia la UE⁹.

Los Fondos EIE, canalizados a través de la gestión compartida, capacitan a los agentes locales y regionales para contrarrestar estas tendencias al apoyar la cohesión territorial, las inversiones que favorecen el crecimiento, la creación de empleo, la competitividad empresarial, la investigación y la innovación (I+i) y los ecosistemas de emprendimiento, las acciones medioambientales, la adaptación al clima y la resiliencia, la reducción del riesgo de catástrofes, la inclusión social y los proyectos de salud y educación, con vistas a mejorar la vida de la gente y acercar la UE a las personas.

2. INVERTIR EN CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR

2.1. Evolución general

Con los nuevos elementos introducidos en el Reglamento (UE) n.º 1303/2013, en particular la concentración de inversiones en objetivos clave de desarrollo y una mayor atención al rendimiento, los programas de los Fondos EIE están orientados a alcanzar de forma efectiva y eficaz las metas de la UE en materia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Esta tendencia se ha visto aún más reforzada por el planteamiento práctico y flexible de la Comisión, en particular por la modificación de los programas, la supervisión de aquellos que

⁷ Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial, septiembre de 2017.

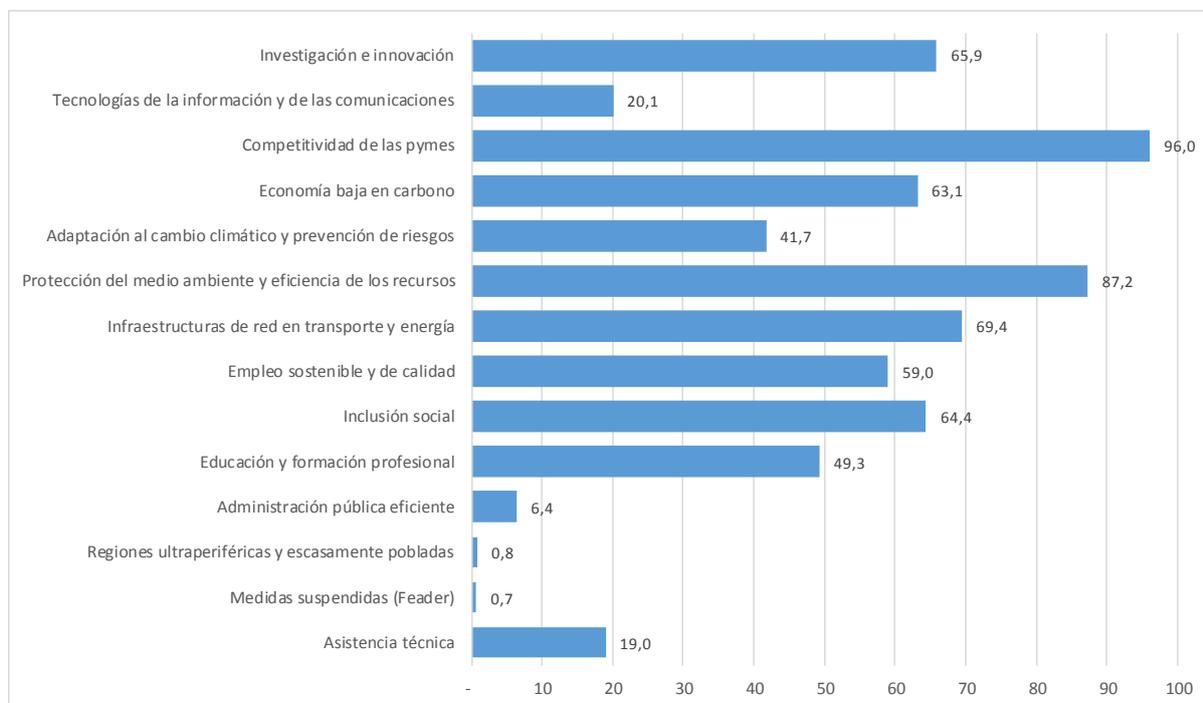
https://ec.europa.eu/regional_policy/es/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion.

⁸ En el Séptimo informe sobre la cohesión económica, social y territorial (2017), la Comisión Europea señaló el reto concreto al que se enfrentan algunas regiones con un PIB cercano a la media de la UE. Los costes elevados combinados con una industria manufacturera en retroceso y escasas capacidades de innovación y exportación las han hecho menos competitivas y resistentes a la globalización que las regiones con un PIB per cápita inferior y superior.

⁹ *The geography of EU discontent* [«La geografía del descontento de la Unión Europea», documento en inglés] de Lewis Dijkstra, Hugo Poelman y Andrés Rodríguez-Pose. Documento de trabajo 12/2018 elaborado por la Dirección General de Política Regional y Urbana.

presentan un riesgo o por algunas acciones piloto¹⁰ que han proporcionado asistencia personalizada y han permitido ganar experiencia para la ejecución de futuros programas.

Inversiones totales previstas (de la UE y nacionales) con cargo a los Fondos EIE, desglosadas por objetivo temático (miles de millones EUR)¹¹



Fuente: Datos abiertos sobre los Fondos EIE: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>.

Si observamos las cifras de todos los Fondos EIE en su conjunto, la selección de proyectos (una vez aprobada la financiación) se ha duplicado con creces desde el primer informe estratégico de 2017 y asciende a 464 000 millones EUR (72 % de la inversión total prevista). Los avances son considerables en sectores como la I+i, gracias, en particular, al efecto catalizador de las estrategias de especialización inteligente, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y las infraestructuras de transporte. También se ha agilizado la selección de proyectos, aunque de forma más moderada, en ámbitos como la economía baja en carbono y el empleo sostenible y de calidad.

En cuanto al gasto real¹², si se atiende a todos los Fondos EIE en su conjunto, el 27 % del presupuesto disponible ya se había abonado a los Estados miembros a finales de diciembre de 2018 (el 36 % a finales de octubre de 2019). Este nivel de gasto declarado está por debajo del

¹⁰ En particular las relativas a regiones en recuperación, regiones en proceso de transición industrial, regiones carboníferas, inversiones interregionales en innovación y la iniciativa «Pueblos inteligentes».

¹¹ Para más información, véanse los anexos 1.1 y 1.2. Las cifras del gráfico no incluyen el porcentaje asignado a temas en el marco de las prioridades multitemáticas, pero las cifras de los anexos sí.

¹² Solicitudes de pago recibidas de los Estados miembros.

nivel de períodos anteriores y sugiere que sigue siendo necesario centrarse más en el gasto a escala de los Estados miembros¹³.

En cuanto a la ejecución de instrumentos financieros, los importes de los programas atribuidos a las operaciones con instrumentos financieros seleccionadas alcanzaron los 21 900 millones EUR a finales de 2018, lo que representa aproximadamente el 77 % de los importes previstos en los programas para esta forma de ayuda. Esto confirma que la mayoría de los instrumentos financieros están dando resultados sobre el terreno.

2.2. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación, TIC y competitividad de las pymes

Para este período de programación, la inversión en investigación e innovación se ha señalado como un motor clave del crecimiento y la convergencia. La ayuda al desarrollo territorial impulsado por la innovación, en particular a través de estrategias de especialización inteligente, ha dado lugar a un fuerte aumento de los proyectos seleccionados en investigación, desarrollo tecnológico e innovación (I+D+i), TIC y competitividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes). A finales de 2018, la selección de proyectos alcanzó un volumen total de más de 117 000 millones EUR de los 163 000 millones EUR disponibles.

- En el ámbito de la I+D+i, se han asignado más de 42 600 millones EUR a proyectos relacionados con el apoyo a casi 20 000 nuevos investigadores y se ha ayudado a cerca de 30 000 empresas a introducir nuevos productos en el mercado.
- Se han asignado más de 12 300 millones EUR a proyectos de la economía digital, impulsando, entre otras cosas, el despliegue de la banda ancha, los servicios públicos digitales o el comercio electrónico. Este importe incluye 1 500 millones de EUR con cargo al Feader para infraestructuras de TIC en zonas rurales. 8,3 millones de hogares tendrán acceso a una banda ancha mejorada.
- Se han asignado más de 62 500 millones EUR a proyectos seleccionados para mejorar la competitividad de las pymes, lo cual está relacionado con la creación de la mayoría de los 300 000 nuevos empleos que se han generado en el marco del FEDER. En las zonas rurales, más de 130 000 explotaciones agrícolas están recibiendo ayuda financiera para su reestructuración y modernización y para conseguir una mayor productividad.
- La Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI) respalda 7 730 proyectos interactivos de innovación. Los conocimientos y la innovación desarrollados a través de proyectos AEI-AGRI se comparten mediante las redes rurales y de innovación nacionales y a través de la red de la AEI-AGRI.

2.3. Economía baja en carbono, cambio climático, medio ambiente, transporte y energía

Para este período de programación, el 20 % del presupuesto de la UE se asignó a la acción por el clima y la Comisión ha propuesto aumentarlo ese porcentaje hasta el 25 % en el

¹³ El desglose de la selección de proyectos y el gasto por objetivo temático y por Estado miembro se muestran en los cuadros de los anexos 1 y 2.

próximo presupuesto de la UE¹⁴. Los Fondos EIE han desempeñado un papel clave a la hora de modelar un cambio significativo. Gracias a los importes asignados y a las precondiciones para la inversión, los Fondos EIE han ejercido una clara influencia en las políticas relacionadas con la acción por el clima y el crecimiento sostenible. A finales de 2018, se habían asignado más de 169 000 millones EUR a proyectos destinados a respaldar la descarbonización, la resistencia frente al cambio climático y la prevención de riesgos, la eficiencia energética o el transporte sostenible en regiones y ciudades.

- Se asignaron más de 31 800 millones EUR a proyectos en el ámbito de la economía baja en carbono, con vistas a mejorar el consumo de energía en más de 400 000 hogares gracias a la ayuda del FEDER.
- Se concedieron más de 52 000 millones EUR a proyectos de eficiencia medioambiental y de los recursos, que contribuirán a aumentar la capacidad de reciclaje de residuos en más de 500 000 toneladas anuales. 20 millones de personas tendrán acceso a un mejor tratamiento de aguas residuales como resultado de los proyectos aprobados.
- En cuanto a las acciones por el clima en el sector agrícola (p. ej., secuestro de carbono, reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y de amoníaco), se ha avanzado bastante, en particular, con la incorporación voluntaria de agricultores a regímenes agroambientales y climáticos para desarrollar una gestión agrícola respetuosa con el medio ambiente. El objetivo es lograr que i) el 18 % de las tierras agrícolas de la UE estén sujetas a requisitos de gestión para la biodiversidad, ii) el 15 %, a una mejor gestión del suelo y iii) el 15 %, a una mejor gestión del agua. En los tres casos, se han alcanzado más del 85 % de los objetivos.
- Apoyar la digitalización y descarbonización del sector del transporte es una prioridad, sobre todo en las zonas urbanas. Gracias a los más de 56 000 millones EUR asignados al transporte y a las redes de energía, los proyectos aprobados conseguirán, entre otros resultados, la construcción o reconstrucción de más de 3 900 km de vías ferroviarias y la construcción o mejora de más de 400 km de líneas de tranvía o metro.
- El FEMP asignó 1 250 millones EUR a la promoción de un equilibrio sostenible entre las flotas pesqueras, los recursos disponibles y la protección de los ecosistemas marinos. Se comprometieron 428 millones EUR más para respaldar la acuicultura sostenible y 625 millones EUR para apoyar avances socioeconómicos en el sector. El Fondo respaldó más de 34 000 operaciones, de las cuales 2 000 estaban relacionadas con una mejor gestión de las zonas Natura 2000, y más de 1 500 estaban asociadas a otras zonas marinas protegidas.

Adopción de medidas para la acción por el clima

Los Fondos EIE, especialmente a través del Feader, el FEDER y el Fondo de Cohesión, respaldan respuestas a largo plazo a los retos a los que se enfrentan los Estados miembros y las regiones en su camino hacia una economía neutra desde el punto de vista climático. La ejecución avanza correctamente: del total de 115 000 millones EUR previstos para acciones relacionadas con el cambio climático, 88 100 millones se habían asignado a proyectos a

¹⁴ Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2021-2027, COM(2018) 322 final.

finales de 2018. La contribución del FSE a los objetivos climáticos es cinco veces superior al importe planificado originalmente, en particular, debido a un mayor apoyo a medidas en materia de formación y del mercado laboral relacionadas con empleos verdes (véase el anexo 3).

2.4. Empleo, inclusión social, salud y educación

En los últimos años, la UE ha dado un fuerte impulso a su agenda social, en particular, con la adopción en 2017 del pilar europeo de derechos sociales. En este contexto, los Fondos EIE, especialmente el FSE, han respaldado reformas estructurales, incluida la modernización de los servicios públicos, la incentivación del empleo joven y la reducción de la pobreza y las desigualdades. A finales de 2018, los proyectos que se habían seleccionado constituían dos tercios del total de la asignación prevista, esto es, casi 103 000 millones EUR.

- Los proyectos seleccionados para mejorar las oportunidades de empleo cubrieron más de 34 000 millones EUR, lo que ha permitido que 23 millones de personas hayan recibido ayuda del FSE. A finales de 2018, 2,1 millones de personas habían encontrado empleo, por ejemplo, por cuenta propia.
- Aparte del FSE, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ) ha registrado un avance considerable, con casi 8 800 millones EUR asignados a proyectos seleccionados a finales de 2018. En esas mismas fechas, alrededor de 2,7 millones de jóvenes habían sido incluidos en las medidas respaldadas por la IEJ:
 - a 820 000 de ellos se les había ofrecido un empleo, formación continua, prácticas o formación; y
 - más de 1,1 millones, que se encontraban cursando estudios o recibiendo formación, habían obtenido una cualificación o estaban trabajando, por ejemplo, como trabajadores autónomos.
- En cuanto a la inclusión social, de la que el FSE es el mayor contribuyente, los proyectos seleccionados hasta ahora representan un gasto de 36 000 millones en proyectos. A finales de 2018, 1,8 millones de participantes con discapacidad, 3,6 millones de migrantes, participantes de origen extranjero o pertenecientes a minorías y 4,2 millones de otras personas desfavorecidas habían recibido ayuda para mejorar sus oportunidades de empleo y desarrollar las capacidades necesarias para el mercado laboral. Asimismo, el Feader respaldó más de 60 000 medidas en favor de la inclusión social en las zonas rurales.
- Las inversiones en medidas relacionadas con la salud también han registrado avances. Hasta el momento, se han invertido más de 8 000 millones EUR en más de 7 000 proyectos relacionados con la salud (para abordar las desigualdades en materia de asistencia sanitaria, reformar los sistemas sanitarios o promover la sanidad electrónica, la investigación y la innovación). En total, los proyectos seleccionados tienen como fin la mejora de los servicios sanitarios prestados a más de 60 millones de personas.
- En cuanto a la educación y la formación, se han asignado 28 300 millones EUR a proyectos concretos. A finales de 2018, gracias al apoyo del FSE, se había prestado asistencia a 11,6 millones de personas con baja cualificación, 3,4 millones habían

obtenido una cualificación y 1,2 millones cursaban estudios o seguían una formación. Las inversiones del FEDER harán posible que más de 8 millones de personas se beneficien de mejores centros educativos o guarderías. En las zonas rurales, el Feader apoyó más de un millón de actividades de formación profesional.

3. REPERCUSIÓN DE LAS PRINCIPALES REFORMAS DEL PERÍODO 2014-2020

3.1. La contribución de los Fondos EIE al Semestre Europeo

La mayor parte de los retos estructurales y de actuación detectados a través del Semestre Europeo son pertinentes para los Fondos EIE. Los actuales programas ya tuvieron en cuenta los retos estructurales señalados en las recomendaciones específicas pertinentes por país en materia de inversión. Tal y como señalaron los Estados miembros en sus informes de evaluación, los Fondos EIE han apoyado reformas en ámbitos como la protección del empleo y las políticas sociales, el entorno empresarial, la I+i, la eficiencia energética y de los recursos, las telecomunicaciones, el transporte, la salud o la educación y las reformas administrativas.

Dado que las recomendaciones específicas pertinentes por país emitidas en 2014-2015 tenían que ver fundamentalmente con ámbitos en los que se detectaron retos de desarrollo a largo plazo, la financiación de la política de cohesión de la UE está plenamente en línea con las necesidades de inversión señaladas en las recomendaciones específicas por país de 2019. Estas recomendaciones, junto con los informes por país del presente año, proporcionan un marco analítico exhaustivo para detectar las prioridades de inversión para el período 2021-2027.

3.2. Prerrequisitos para la financiación: condiciones *ex ante*

Una de las principales reformas del período 2014-2020 fue la introducción de precondiciones específicas, conocidas como «condiciones *ex ante*» para garantizar el uso eficaz y eficiente de los Fondos EIE por parte de los Estados miembros y de las regiones. En este momento, el proceso de las condiciones *ex ante* para el período 2014-2020 ya se ha completado.

En general, las condiciones *ex ante* han demostrado ser un instrumento de actuación útil, ya que, entre otras cosas, contribuyen a la mejora del entorno de inversión en la UE e incentivan la aplicación de varias reformas estructurales¹⁵. En su propuesta de un Reglamento que establezca disposiciones comunes¹⁶ (la «propuesta de RDC para 2021-2027»), la Comisión sugiere, para el próximo período de programación, que el mecanismo continúe y se mejore mediante la introducción de un nuevo sistema de condiciones favorables, con procedimientos administrativos más simples y requisitos de cumplimiento y seguimiento reforzados.

¹⁵ Véase, por ejemplo: Viță, V.: *Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy* («Investigación para la Comisión REGI – Condiciones en la política de cohesión», documento en inglés), Parlamento Europeo, Departamento Temático de Políticas Estructurales y de Cohesión, Bruselas, 2018.

¹⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de Pesca, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo y Migración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Gestión de las Fronteras y Visados, COM(2018) 375 final.

3.3. Norma de liberación de créditos «N+3»

La norma de liberación de créditos «N+3», por la cual la financiación de la UE asignada que no se haya gastado en tres años puede perderse, se introdujo en el Reglamento de 2014-2020 para sustituir a la norma «N+2». Se aplicó por primera vez a todos los Estados miembros en 2018.

Esta reforma daba a las autoridades de gestión más tiempo para seleccionar proyectos y ejecutarlos, al tiempo que reducía la presión a la hora de ejecutar el presupuesto. En combinación con los procesos de cuentas anuales y de cierre en curso, que se ha visto que provocan un exceso de prudencia respecto de los riesgos de corrección financiera neta, la norma «N+3» contribuyó de forma significativa al escaso de nivel de pagos a los Estados miembros con cargo al presupuesto de la UE. El retorno gradual a la norma «N+2», tal y como propuso la Comisión para el período de programación 2021-2027, junto con las medidas exhaustivas de simplificación y los acuerdos de prórroga para la gestión y el control, debería derivar en una ejecución más rápida en beneficio de los ciudadanos europeos.

3.4. El marco de rendimiento

El 6 % de la asignación de los Fondos EIE a los programas incluidos en el marco del Objetivo de inversión en crecimiento y empleo se guardó como reserva de rendimiento. En 2019, la Comisión revisó el rendimiento de los programas (revisión del rendimiento) y liberó la reserva de rendimiento para aquellas prioridades que cumplieran los hitos intermedios a finales de 2018.

La revisión del rendimiento demostró ser una forma eficaz de introducir incentivos de rendimiento en la ejecución de la política. En la propuesta de RDC para 2021-2027 de la Comisión, el enfoque relativo al rendimiento permanece, pero deja más espacio para el análisis de la política. La revisión incluirá una evaluación más amplia y de carácter más cualitativo del rendimiento de los programas, que tendrá en cuenta los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, la situación socioeconómica de los Estados miembros o de las regiones y los avances en la consecución de los hitos intermedios de los programas. En la propuesta de la Comisión para 2021-2027 sobre los planes estratégicos de la política agrícola común (PAC)¹⁷ la orientación al rendimiento sigue siendo fuerte, y la subvencionabilidad de los gastos está vinculada a la obtención de resultados sobre el terreno.

3.5. Apoyar el desarrollo territorial integrado

Los Fondos EIE son el principal instrumento de la UE para impulsar el desarrollo territorial integrado en los Estados miembros y las regiones. Más de 3 800 estrategias territoriales, urbanas y locales reciben financiación de la UE. Asimismo, los Fondos EIE ayudan a los Estados miembros a aplicar medidas para abordar las necesidades de territorios específicos, como las zonas afectadas por la pobreza o la exclusión social, las zonas escasamente pobladas, las regiones montañosas, las islas y las regiones ultraperiféricas. Este enfoque

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM(2018) 392 final.

personalizado se ha reforzado en la propuesta de RDC para 2021-2027 de la Comisión, en particular prestando mayor atención a las iniciativas locales y a los territorios funcionales (p. ej., cuencas fluviales, zonas costeras, cadenas montañosas, etc.) con el fin de superar los compartimentos administrativos.

3.5.1. Inversiones integradas en las ciudades

La mayor atención prestada a las cuestiones urbanas en este período de programación, junto con el impulso político único desencadenado por la agenda urbana para la UE¹⁸, han capacitado a las ciudades para elaborar sus propias estrategias urbanas integradas con el apoyo de los Fondos EIE. De los 81 000 millones EUR invertidos en las zonas urbanas antes del fin de 2018, las ciudades han elegido proyectos por valor de unos 10 800 millones EUR, que se ejecutarán a través de más de 900 estrategias urbanas integradas. Cabe señalar también el éxito de la iniciativa Acciones Innovadoras Urbanas, que ha ayudado a las zonas urbanas a probar soluciones innovadoras para un desarrollo urbano sostenible a través de 75 acciones¹⁹.

3.5.2. La aplicación de instrumentos territoriales

Las inversiones territoriales integradas («ITI») y el instrumento de desarrollo local participativo («DLP») se introdujeron para fomentar estrategias de desarrollo territorial integrado más allá de los niveles nacional y regional tradicionales.

Las ITI se han utilizado para ejecutar más de 200 estrategias urbanas y 120 estrategias territoriales, que movilizan un total de 15 900 millones EUR de financiación de los Fondos EIE. El instrumento de DLP, que surge del método Leader²⁰, contribuyó a movilizar un total de 9 100 millones EUR de financiación con cargo a los Fondos EIE. Hasta la fecha, se han establecido en toda la UE más de 3 000 grupos de acción local, encargados de movilizar a las comunidades locales y de aplicar las estrategias de DLP. En muchos casos, las ITI y el DLP se enfrentaron a un comienzo lento debido a la necesidad de preparar primero las estrategias generales relacionadas y a las dificultades para combinar diferentes fondos. No obstante, los informes de evaluación muestran un entusiasmo general por estos instrumentos: han contribuido a superar la dificultad de aplicar medidas de desarrollo urbano en sectores múltiples y a abordar mejor las necesidades territoriales.

El nuevo enfoque de las políticas introducido por la Comisión en su propuesta de RDP para 2021-2027 se basa en las experiencias positivas de las ITI y del DLP y hace posible que las inversiones territoriales sean más sencillas y eficaces. Además, en la propuesta de la Comisión sobre los planes estratégicos de la PAC para 2021-2027, el método Leader seguirá siendo obligatorio y recibiría al menos un 5 % del total de la contribución del Feader a dichos planes.

3.5.3. Cooperación territorial

Los programas europeos de cooperación territorial (Interreg) se ejecutan a escala transfronteriza, transnacional e interregional. La selección de proyectos ha avanzado en todos los programas Interreg, y, a finales de 2018, la financiación alcanzó los 9 700 millones EUR,

¹⁸ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

¹⁹ <https://www.uia-initiative.eu/en>.

²⁰ Leader es un método de desarrollo ascendente cofinanciado por el Feader que se puso en marcha en 1991 con el fin de involucrar a los agentes locales en el desarrollo de zonas rurales. En 2007, Leader se amplió al FEMP y en 2014, al FEDER y al FSE en forma de DLP.

aproximadamente. Los principales sectores que reciben apoyo son la protección del medio ambiente y la eficiencia de los recursos (p. ej., prevención de inundaciones, protección contra incendios o protección de la naturaleza), y la I+D+i (p. ej., grupos transfronterizos o redes de innovación). En los últimos dos años, se ha prestado también mayor atención a eliminar los obstáculos jurídicos, administrativos e institucionales que dificultan las inversiones y el desarrollo económico en las regiones fronterizas. Por ejemplo, la Comisión creó un Centro de Cuestiones Fronterizas para contribuir a superar dichos obstáculos en ámbitos específicos como el transporte, el mercado laboral, la salud y la educación²¹.

En cuanto a las estrategias macrorregionales de la UE, el segundo informe de la Comisión²² destacó la repercusión positiva del enfoque macrorregional, en particular a la hora de concienciar sobre los retos comunes en áreas funcionales (p. ej., áreas funcionales urbanas, cuencas fluviales, zonas costeras, cadenas montañosas, etc.). No obstante, el informe de la Comisión señala una falta de apropiación de las estrategias en algunos Estados miembros participantes, lo que provoca una asignación insuficiente de recursos administrativos y técnicos. Aun así, los informes presentados por los Estados miembros muestran una creciente integración de las estrategias macrorregionales en los programas de los Fondos EIE. Para mantener este impulso, la Comisión recomendó que los Estados miembros participantes tuvieran en cuenta las prioridades de las estrategias macrorregionales en los documentos de programación de los Fondos EIE para el período 2021-2027. El Consejo de la Unión Europea respaldó esta recomendación.

4. GESTIÓN MEJORADA DE LOS PROGRAMAS

4.1. La capacidad de las autoridades y los beneficiarios

La Comisión ha proporcionado un amplio conjunto de herramientas específicas²³ destinadas a respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para garantizar que las autoridades encargadas de los programas y los beneficiarios tengan la suficiente capacidad administrativa para ejecutar los Fondos EIE de manera eficaz. Este apoyo va desde solucionar los cuellos de botella a corto plazo, por ejemplo, mejorando la formación del personal que se ocupa de la contratación pública y las ayudas estatales, hasta el desarrollo de medidas más estratégicas y personalizadas en materia de mejora de la capacidad administrativa. Por ejemplo, a finales de 2018, 2 600 participantes de todos los Estados miembros habían participado en más de 170 talleres, visitas de estudio y misiones de expertos en el marco de la plataforma «TAIEX-REGIO Peer2Peer». Otras iniciativas de 2018 incluyen el lanzamiento de un marco de competencia y de una herramienta de autoevaluación para ayudar a las administraciones a detectar y abordar las lagunas en materia de competencia.

En lo que respecta al ámbito digital, la red de oficinas competentes en materia de banda ancha²⁴ está ya en pleno funcionamiento. Reúne a 113 autoridades y organismos públicos nacionales y regionales que respaldan el despliegue de la banda ancha en todos los Estados miembros. Con el apoyo de la Comisión, las oficinas competentes en materia de banda ancha

²¹ «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE», COM(2017) 534 final.

²² COM (2019) 21 final.

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/es/policy/how/improving-investment/.

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>.

intercambian conocimientos, buenas prácticas y experiencias para superar los retos comunes que plantean el diseño y la ejecución de estrategias y proyectos de banda ancha.

4.2. Simplificación para los beneficiarios

Las modificaciones de una serie de Reglamentos sobre los Fondos EIE²⁵ adoptadas en julio de 2018 proporcionaron nuevas oportunidades de reducir la burocracia excesiva a la hora de ejecutar los programas del período 2014-2020. Las modificaciones incluían un uso más generalizado de las opciones de costes simplificados –lo que permite a las autoridades centrarse más en los resultados, aumentando, a su vez, la seguridad jurídica de todos los agentes–, más posibilidades de combinar fuentes de financiación y una mayor reducción de la carga de auditoría en operaciones pequeñas mediante la ampliación del ámbito de aplicación de la norma de «una única auditoría».

En cuanto a las opciones de costes simplificados en particular, además de la ya existente red transnacional en el ámbito del FSE, en noviembre de 2018 se puso en marcha una plataforma específica para que las autoridades compartan conocimientos y buenas prácticas en materia de utilización de las opciones de costes simplificados con arreglo al FEDER y al Fondo de Cohesión. Las opciones de costes simplificados con arreglo al Feader han recibido un respaldo firme a través de actividades de trabajo en red y de desarrollo de capacidades. En lo relativo al FSE, la Comisión adoptó en tres ocasiones desde agosto de 2018 nuevos costes unitarios y sumas a tanto alzado para algunos Estados miembros, entre ellos, por primera vez, Bulgaria y Portugal.

4.3. El papel de los socios en la ejecución de los programas

La forma en la que se aplica el principio de asociación varía de un Estado miembro a otro, dependiendo de sus estructuras administrativas e institucionales. No obstante, al igual que en 2017, los informes de evaluación muestran un esfuerzo general por implicar a los socios, en consonancia con el Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones. En muchos Estados miembros, los informes de evaluación se debatieron con los socios en el seno de los comités de seguimiento o en foros específicos. Los Estados miembros han seguido involucrando a los socios, bien a través de comités de seguimiento, grupos consultivos y consultas relativas a convocatorias, o mediante la organización de campañas de información y seminarios. Por ejemplo, en once Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil han realizado un seguimiento activo del ciclo completo de adjudicación de contratos y de ejecución de proyectos en el contexto de diecisiete pactos de integridad²⁶ financiados por la Comisión en colaboración con Transparencia Internacional. En conjunto, se percibe que la implicación de los socios tiene una repercusión positiva en la ejecución de los programas.

²⁵ Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 y (UE) n.º 283/2014 y la Decisión n.º 541/2014/UE y por el que se deroga el Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (DO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

²⁶ Véase la nota a pie de página n.º 23.

4.4. La aplicación de principios horizontales y de objetivos políticos

La Comisión sigue apoyando a los Estados miembros en la aplicación de objetivos horizontales, entre ellos, los objetivos medioambientales y climáticos —en particular, convocando reuniones periódicas con los representantes de las autoridades nacionales de medio ambiente o energía y con las autoridades de gestión que se ocupan de dichos ámbitos— y los objetivos de igualdad de género. En algunos Estados miembros, se ofrecen incentivos concretos a los promotores de proyectos que aporten un enfoque innovador en la integración de la perspectiva de género.

4.5. Más complementariedad para una mayor repercusión

El marco reglamentario 2014-2020 reforzaba la coordinación entre los Fondos EIE y su complementariedad con otros instrumentos de la UE. La información facilitada en los informes de evaluación de 2019 muestra que algunos Estados miembros aplicaron medidas tales como la armonización de las normas de subvencionabilidad, acuerdos intersectoriales e interministeriales, comités conjuntos de seguimiento o soluciones de TI que cubrían la programación y la ejecución de múltiples fondos.

Asimismo, hay proyectos nuevos que ilustran la complementariedad entre los Fondos EIE y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Entre ellos cabe citar el aeropuerto de la Isla de Reunión, que se ha beneficiado de financiación del FEDER y del FEIE, y el centro de simulación médica de la Poznań Medical University, en el que la ayuda reembolsable del FEIE se combinó con una subvención del FSE para cubrir parte de los costes de equipamiento y de mejora de competencias. No obstante, los informes muestran también que algunos Estados miembros están todavía evaluando cómo y dónde utilizar la opción que ofrece la modificación²⁷ del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, con vistas a facilitar la combinación del FEIE y los Fondos EIE.

Asimismo, participantes de la mayoría de los Estados miembros y algunos países asociados se han unido a la comunidad de prácticas para la iniciativa «Sello de Excelencia». Esta iniciativa ayuda a los proyectos de pymes que no han podido recibir financiación de Horizonte 2020 a encontrar otras ayudas, por ejemplo, del FEDER. La iniciativa debería facilitarse en el contexto de la propuesta de la Comisión para el próximo presupuesto de la UE, que tiene por objeto simplificar las normas de ayuda estatal con el fin de apoyar en mayor medida la financiación pública de proyectos innovadores.

La Comisión puso en marcha también una serie de iniciativas para mejorar las sinergias, en particular la iniciativa piloto «Escalera de excelencia», destinada a ayudar a los Estados miembros a mejorar sus sistemas de innovación y a conectar con comunidades de investigación de otros países, con el fin de facilitar las candidaturas para las convocatorias de Horizonte 2020. No obstante, a pesar de la posibilidad de acumular subvenciones, la combinación de la financiación de Horizonte 2020 y los Fondos EIE en un mismo proyecto ha seguido siendo esporádica²⁸.

La Asociación Europea para la Innovación en materia de Productividad y Sostenibilidad Agrícolas (AEI-AGRI), respaldada por el Feader, es otro ejemplo de cómo la investigación

²⁷ Véase la nota a pie de página n.º 25.

²⁸ Por ejemplo, a través de empresas comunes como ECSEL y CleanSky, que han movilizado, en regiones de Italia y España, financiación complementaria del FEDER para sus proyectos Horizonte.

desarrollada en el marco de Horizonte 2020 se transfiere y se aplica sobre el terreno. La AEI-AGRI agrupa distintos flujos de financiación para impulsar la innovación interactiva y contribuir a la estrategia de la UE de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

4.6. Síntesis de la evaluación de los Fondos EIE

Un número creciente de las evaluaciones del período 2014-2020 han abordado principalmente el proceso de ejecución y los avances en la consecución de los objetivos establecidos. A pesar del creciente volumen de proyectos finalizados, todavía es muy pronto para evaluar los resultados y las repercusiones de los programas. El inicio de las evaluaciones de impacto, que por su propia índole se realizan en una etapa posterior del ciclo del programa, se ha retrasado debido a que los programas comenzaron tarde y, por consiguiente, ha habido un retraso en la finalización de muchas intervenciones. Los resultados de las evaluaciones de impacto nacionales completadas hasta el momento ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la calidad de las evaluaciones realizadas.

Se espera una aceleración considerable en la finalización de las evaluaciones a medida que se acerca el final del actual período. No obstante, está previsto que casi la mitad de las evaluaciones de impacto se realicen después de 2020, momento en que los programas arrojarán resultados, previsiblemente²⁹.

4.7. Comunicación sobre los Fondos EIE

Los Estados miembros han intensificado sus esfuerzos a la hora de comunicar los logros de los Fondos EIE. Esto ha sido fundamental para lograr mayores niveles de concienciación pública sobre los beneficios de la ayuda de la UE, como demuestran, por ejemplo, los resultados de la última encuesta Eurobarómetro sobre políticas regionales. La toma de conciencia a lo largo y ancho de la UE se ha incrementado en cinco puntos porcentuales hasta alcanzar el 40 % desde la última encuesta realizada en 2017³⁰.

En 2018, la emblemática y popular campaña de la Comisión #EUinmyRegion dio lugar a más de 1 700 actos de puertas abiertas, con una asistencia estimada de 450 000 participantes. El trabajo conjunto entre distintos niveles institucionales fue también decisivo para la puesta en marcha de dos campañas innovadoras: i) el proyecto «Road Trip Project», dirigido a jóvenes de entre dieciocho y veinticuatro años; y ii) una serie de cuarenta campañas regionales, creadas en colaboración con las regiones y en las que se mostraban proyectos locales emblemáticos.

En cuanto al Feader, se organizan periódicamente diversas actividades de comunicación como ferias agrícolas, jornadas de puertas abiertas, conferencias o campañas en las redes sociales, con el fin de sensibilizar sobre las oportunidades de financiación. La Red Europea de Desarrollo Rural sirve también para compartir información e intercambiar buenas prácticas en materia de desarrollo rural.

Los Estados miembros y las regiones también han avanzado de forma significativa en el refuerzo de la transparencia. En este momento casi todos los programas cumplen plenamente los requisitos de información y comunicación, como la publicación de listas de proyectos, la

²⁹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión *Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes* [«Resumen de las conclusiones de las evaluaciones de los programas de los Fondos EIE», documento en inglés].

³⁰ Aspectos destacados del Eurobarómetro: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>.

designación de funcionarios encargados de la comunicación o la exposición de los proyectos exitosos en sus sitios web. Asimismo, la ciudadanía ha tenido la oportunidad de expresar su opinión sobre asuntos europeos, especialmente sobre las prioridades de financiación de la UE, en el contexto de los más de cuatrocientos diálogos organizados con el apoyo de los Fondos EIE.

CONCLUSIÓN

Los Fondos EIE están mejorando las vidas de millones de europeos. Las inversiones de los Fondos EIE, ya estén dirigidas a las personas y su capacitación, a las empresas, a los centros escolares, a las universidades, al medio ambiente, al clima o a las infraestructuras, desempeñan un papel crucial en el apoyo a las regiones, las ciudades, las zonas rurales y las comunidades costeras para que se mantengan al día y se adelanten a los cambios que se están produciendo en nuestro entorno.

Los primeros cinco años de ejecución han situado los programas en el camino correcto hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. A finales de septiembre de 2019, los Estados miembros habían informado de que se habían seleccionado proyectos con un coste total de 500 000 millones EUR, alrededor del 77 % del total previsto, de los que se habían notificado más de 210 000 millones de gasto. Estos proyectos están teniendo una repercusión tangible en millones de europeos, pero es preciso seguir trabajando. La Comisión continuará trabajando para poder responder de forma más eficaz y específica. Seguirá también aprendiendo de la experiencia para continuar simplificando los procesos y garantizar una mayor atención a los logros de los Fondos EIE.

Mediante el RDC y las propuestas de la PAC para 2021-2027, la Comisión pretende fortalecer la contribución de los Fondos para alcanzar las metas del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, invertir en las personas, innovar y capacitar a las regiones, las ciudades y las zonas rurales y costeras para que apliquen los ODS. A pesar de no estar incluido en la propuesta de RDC de la Comisión para 2021-2027, el Feader seguirá estando estrechamente vinculado al FEDER, al FSE+, al Fondo de Cohesión y al FEMP, por ejemplo, cuando se respalden iniciativas locales a través de DLP o instrumentos financieros.

La siguiente generación de programas, actualmente en preparación, representa una oportunidad única para establecer las bases del futuro sostenible de la UE. Estos programas contribuirán, junto con el Fondo de Transición Justa, a garantizar una transición justa para todos, creando oportunidades nuevas y diferentes en toda Europa sin dejar a nadie atrás.