

La política regional europea 2007-2013: Principales novedades con respecto a 2000-2006

JOSÉ LUIS KAISER MOREIRAS
Ministerio de Economía y Hacienda

Recibido: Enero 2008
Aceptado: Febrero 2008

Resumen

Al principio de cada período de programación de los fondos estructurales se producen modificaciones en la ejecución de la política regional europea, que buscan la adaptación al nuevo contexto comunitario. En el período 2007-2013 estas modificaciones están justificadas por la incorporación de doce nuevos estados a la UE, con importantes necesidades de desarrollo regional; por la necesidad de establecer un nexo más fuerte entre la política regional y los objetivos generales de la UE establecido en la Estrategia de Lisboa; y por la necesidad de permitir a las regiones europeas adaptarse a un entorno económico internacional muy cambiante.

Palabras clave: política regional, fondos estructurales, Estrategia de Lisboa, gestión de fondos comunitarios.

Clasificación JEL: H50, H72, R10, R50.

Abstract

At the beginning of each programming period of Structural Funds, some changes are operated in the management of the European Regional Policy. These changes are aimed at a better adaptability to the new European context. In the case of period 2007-2013, these changes are justified by the enlargement to twelve new members with important development needs; by the need to establish a closer link between regional policy and EU general goals represented by the Lisbon Strategy; a by the need to allow regions to adapt to the globalize economy.

Introducción

La política regional de la Unión Europea es, desde 1986, una de las principales políticas comunitarias, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo supone más de la tercera parte del presupuesto comunitario, y desde el punto de vista cualitativo tiene como objetivos la reducción de las disparidades regionales en el seno de la unión, y el refuerzo de la cohesión económica y social.

Como siempre que se inicia un nuevo período de programación, se producen novedades en la articulación de los Fondos Estructurales. Algunas suponen cambios importantes en la gestión diaria de los fondos y otras reflejan una evolución necesaria de los mismos, en un

contexto en el que se ha ampliado el número de estados miembros beneficiarios y en el que el entorno económico es cada vez más cambiante, lo que exige una mayor flexibilidad.

Para analizar todo lo referente a la política regional y a la aplicación de los fondos estructurales resulta imprescindible tener en cuenta las disposiciones que regulan los mismos. Dichas disposiciones se encuentran recogidas en varios reglamentos:

1. Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.
Este reglamento define los principios y las normas comunes para la aplicación de los tres fondos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo de Cohesión. Este reglamento incluye disposiciones comunes sobre el proceso de programación, sobre la gestión compartida entre los estados miembros, las regiones y la Comisión; sobre el seguimiento, la gestión financiera, el control y la evaluación. Los principios que inspiran este reglamento con respecto a todas las fases de la aplicación de los Fondos son los de simplificación y descentralización.
2. Reglamento (CE) n.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
Este reglamento define el ámbito de aplicación del FEDER, que se concentra en el apoyo a la inversión pública y privada que favorezca la reducción de los desequilibrios regionales en el seno de la Unión. Las prioridades de financiación de este fondo incluyen la I+D, la innovación empresarial, el desarrollo de la Sociedad de la Información, la protección del medioambiente, y el desarrollo de las infraestructuras.
3. Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio, del Fondo Social Europeo (FSE).
Según define este reglamento, el FSE debe aplicarse en consonancia con la Estrategia Europea de Empleo. Por tanto, la actuación del FSE se debe centrar en los cuatro ámbitos clave establecidos en dicha estrategia: aumentar la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas; mejorar el acceso al empleo y la participación en el mercado de trabajo; reforzar la inclusión social y promover la asociación para la reforma en los ámbitos de empleo e inclusión.
4. Reglamento (CE) n.º 1084/2006 del Consejo de 11 de julio, del Fondo de Cohesión
Concentra sus actuaciones en los ámbitos del medioambiente y de las infraestructuras de transporte. España es elegible para este fondo aunque de manera transitoria. La actuación del Fondo de Cohesión en 2007-2013 se complementa con la del FEDER en programas plurianuales, en lugar de estar gestionado proyecto a proyecto (con autorización individual de la Comisión para cada proyecto), como ha ocurrido en 2000-2006.
5. Reglamento (CE) n.º 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT).
La finalidad de este instrumento es facilitar la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

6. Reglamento 1828/2006 de la Comisión de 8 de diciembre de 2006, por el que se fijan normas de desarrollo para el Reglamento (CE) n.º 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.º 1080/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

En este Reglamento se especifican las normas de gestión, certificación y control y se detallan todos los procedimientos y los flujos de información y de fondos. Regula los detalles técnicos de la aplicación de los fondos.

Teniendo en cuenta el contenido de dichos reglamentos, se pueden distinguir tres principios generales que inspiran los cambios operados en la política regional europea:

- Enfoque estratégico: Los documentos de programación tienen un mayor componente estratégico que en períodos anteriores. Las Orientaciones Estratégicas de la Comisión definen la estrategia a nivel comunitario de la política regional europea y deben plasmarse en una estrategia nacional definida en los Marcos Estratégicos Nacionales de Referencia que deben elaborar los estados miembros. Asimismo, existe una mayor conexión entre la política regional y los objetivos generales de la Unión Europea reflejados en la Estrategia de Lisboa. Esta conexión se plasma en un compromiso de destinar determinados porcentajes de gasto de los fondos estructurales a actuaciones que están directamente ligadas con el cumplimiento de los objetivos de dicha estrategia.
- Mayor delegación en los estados miembros: la política regional europea deja de en manos de los estados miembros un mayor margen de maniobra en la aplicación de los fondos estructurales en comparación con períodos anteriores de programación. Aspectos relativos a la elegibilidad, a la gestión y al control pasan de manos de la Comisión a manos de los estados miembros.
- Simplificación: existen, en las disposiciones que regulan los fondos estructurales y el Fondo de Cohesión, numerosos cambios con respecto a períodos anteriores que suponen unas reglas más sencillas, transparentes y armonizadas, con una menor presencia de la Comisión y un mayor contenido estratégico.

Es necesario analizar las novedades desde dos puntos de vista. Por un lado existen novedades en cuanto a la regulación y a la aplicación de los fondos estructurales. Por otro lado, existen novedades en cuanto al paquete financiero y al reparto de este paquete entre los distintos estados miembros. Este documento se centra en el análisis de las novedades regulatorias.

1. Objetivos

La estructura de los Fondos estructurales y de las Iniciativas Comunitarias ha cambiado. La nueva arquitectura de los fondos estructurales se sigue desarrollando a través de tres objetivos. No obstante, dichos objetivos han sido redefinidos.

En primer lugar, y quizá la novedad más interesante, es que tanto el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) en su parte estructural, como el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) dejan de estar bajo el paraguas de los Fondos Estructurales y, financieramente, dejan de estar incluidos en la rúbrica de la Política de Cohesión. Sus herederos, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo de Pesca (FEP), se incluyen financieramente dentro la categoría agrícola, reforzando el segundo pilar de la Política Agrícola Común, que es el desarrollo rural.

Aunque ambos fondos se alejan de la estructura de la Política de Cohesión, no dejan de planificarse y programarse de manera muy similar a los Fondos Estructurales: existen un documento estratégico comunitario similar a las Directrices Estratégicas, un Marco Estratégico Nacional similar al MENR y la aplicación de los fondos en los distintos territorios se articula a través de programas operativos.

Esta novedad implica una mayor necesidad de coordinación. Todos los estados miembros deben asegurar la coordinación y la actuación conjunta de todos los fondos para potenciar las sinergias que existen entre los mismos en cuanto a la financiación de actuaciones y para evitar duplicidades y solapamientos que puedan reducir la eficacia en las actuaciones financiadas con fondos comunitarios.

Por tanto, los fondos estructurales para el período 2007-2013 son dos: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Social Europeo. La Política de Cohesión se complementa asimismo con un Fondo de carácter nacional como es el Fondo de Cohesión. La principal novedad con respecto a éste último es que deja de ser un instrumento independiente en cuanto a su gestión y pasa a enmarcarse dentro de la programación, aplicándose las mismas reglas de gestión y control que para los otros dos fondos. Es decir, el Fondo de Cohesión pasa de gestionarse a nivel de proyecto a gestionarse como programa operativo.

Teniendo en cuenta estos cambios, es necesario analizar el alcance de cada uno de los objetivos diseñados dentro de la Política de Cohesión.

El **Objetivo Convergencia** financiará a los Estados miembros y las regiones menos desarrolladas de la Unión ampliada, es decir, con una renta per capita inferior al 75% de la media comunitaria. Esta prioridad incluye una ayuda transitoria o *phasing-out* para las regiones de efecto estadístico, es decir, aquellas regiones cuyo PIB per capita no supere el 75% del PIB medio de la UE 15, pero sí sea superior al 75% de la nueva media (más baja) de la UE 25.

Los programas de convergencia se dedicarán a modernizar y a aumentar el capital físico y humano, promover la sostenibilidad medioambiental, desarrollando mejores prácticas en materia de gobernanza y de capacidades institucionales. Por tanto, el fundamento de este objetivo radica en la necesidad de promover condiciones de crecimiento favorables en todas las regiones europeas y reducir las disparidades entre regiones, de manera que se produzca una convergencia efectiva entre todos los territorios de la Unión Europea.

El objetivo convergencia afecta 84 regiones como convergencia pura y a 16 regiones dentro del objetivo *phasing out*, por lo que más de 170 millones de habitantes vivirían en regiones dentro de este objetivo. Financieramente el importe del objetivo convergencia es de 251.100 millones de euros, lo que supone un 81,5% del total de la política de cohesión. Este montante total se subdivide de la siguiente manera: 189.600 millones de euros para las regio-

nes convergencia pura, 12.500 millones de euros para las regiones *phasing out* y 61.600 millones de euros para el Fondo de Cohesión.

El objetivo **Competitividad regional y empleo** se destinará a los demás Estados miembros y regiones no cubiertos por el objetivo de convergencia, ya que persisten necesidades significativas como consecuencia de reestructuraciones económicas y sociales. Asimismo, se incluye en esta prioridad un tratamiento especial transitorio o *phasing-in* para las regiones que salen de Objetivo 1 por su propio desarrollo (efecto crecimiento), es decir, cuyo PIB per cápita supere el 75% del PIB medio de la UE 15 y de la nueva media de la UE 25. Las intervenciones se centrarán en un número limitado de prioridades estratégicas relacionadas con las Agendas de Lisboa y Gotemburgo.

La principal diferencia de este objetivo competitividad regional y empleo con respecto al objetivo 2 del período 2000-2006, es que ya no existe una distribución de la elegibilidad por zonas dentro de las regiones sino que es elegible todo el territorio de las regiones dentro del objetivo. Con esta modificación se busca que las regiones competitividad regional y empleo diseñen estrategias coherentes de desarrollo de toda la región y no parceladas por municipios o distritos.

La finalidad de este objetivo es aumentar la competitividad de las regiones europeas a través de la promoción del cambio económico mediante la innovación, el fomento del espíritu empresarial y el desarrollo de la sociedad de la información; y a través de la adaptación de la mano de obra y de la inversión en recursos humanos para alcanzar el objetivo de creación de más y mejores empleos.

Dentro de este objetivo son elegibles 168 regiones con más de 314 millones de habitantes. Dentro de éstas existen 13 regiones *phasing in* que albergan a 19 millones de habitantes. El presupuesto de este objetivo es de 49.100 millones de euros, de los que 10.400 millones de euros van a las regiones *phasing in*.

El objetivo de cooperación territorial europea se desarrolla mediante programas transfronterizos y transnacionales y aborda los problemas específicos que surgen al construir una economía integrada en todo el territorio europeo, cuando éste está dividido por fronteras nacionales. A través de iniciativas regionales y locales conjuntas se intensificará la cooperación transfronteriza, así como la cooperación transnacional e interregional. La población de las zonas transfronterizas es de 181 millones de habitantes. Con este objetivo se trata de buscar soluciones comunes para autoridades de distintos estados miembros en campos como el desarrollo local, el turismo, el fomento del espíritu empresarial, la I+D, la sociedad de la información, el medioambiente y la prevención de riesgos.

Actúa de manera complementaria a los otros dos objetivos, puesto que todas las regiones son elegibles o para el objetivo convergencia o para el objetivo competitividad regional y empleo.

La novedad fundamental con respecto a este objetivo es su cambio de *status*, ya que pasa de ser una Iniciativa Comunitaria (INTERREG) a ser un objetivo de la política regional. Con este cambio se pretende dotar al objetivo de una mayor visibilidad.

La cooperación con países terceros ya no es financiada por este objetivo como lo era por INTERREG. Se han previsto dos nuevos instrumentos para el período 2007-2013: el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Instrumento de Ayuda de Preadhesión.

La dotación total del objetivo es de 7.750 millones de euros (2,5% del presupuesto de la política de cohesión). Dicho total se desglosa de la siguiente manera: 5.570 millones de euros para la cooperación transfronteriza, 1.580 millones de euros para la cooperación transnacional, y 392 millones de euros para la interregional.

En resumen, cambia la estructura de objetivos y su definición, pero los tres nuevos objetivos definidos siguen teniendo «misiones» similares a los antiguos objetivos 1, 2 y 3.

Por último, las iniciativas comunitarias existentes en 2000-2006 desaparecen como tales y pasan a integrarse en los distintos objetivos perseguidos por los fondos. La iniciativa INTERREG III se ha transformado en el tercer objetivo de la política de cohesión: la cooperación territorial europea. La Iniciativa URBAN (que financia actuaciones en zonas urbanas) se integra dentro de los objetivos convergencia y competitividad regional y empleo a través del FEDER. La Iniciativa EQUAL (de promoción de igualdad de oportunidades) se integra en los mismos objetivos a través del FSE.

2. Documentos de programación: estratégicos y operativos

Dentro de los documentos estratégicos destacan dos: uno a nivel comunitario, las Directrices Estratégicas Comunitarias; y otro a nivel nacional, el Marco Estratégico Nacional de Referencia, que deben elaborar todos los estados miembros.

2.1. Directrices Estratégicas Comunitarias

Las Directrices Estratégicas Comunitarias establecen la estrategia a seguir con las intervenciones de los fondos a nivel de la Unión Europea, fijando las prioridades y estableciendo las grandes líneas de actuación.

El documento es elaborado por la Comisión y aprobado por el Consejo, en concreto por la Decisión del Consejo de 6 de octubre de 2006 relativa a las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión. Se puede analizar brevemente su contenido.

El núcleo del documento es la conexión de la política de cohesión con la Estrategia de Lisboa. Dicha conexión se basa en dos principios fundamentales:

1. Europa debe renovar las bases de su competitividad, incrementar su potencial de crecimiento y su productividad y reforzar la cohesión social, poniendo más énfasis en el conocimiento, la innovación y la optimización del capital humano.
2. Para lograr estos objetivos, la Unión debe movilizar todos los recursos apropiados, tanto a nivel comunitario como nacional (incluyendo la política de cohesión), de las tres dimensiones de la Estrategia (económico, social y medioambiental), de la

mejor manera posible para aprovechar sus sinergias en un contexto general de desarrollo sostenible.

El documento comienza recordando los retos a los que se enfrenta la UE ampliada (con mayores disparidades entre regiones). Recuerda que para lograr los objetivos de la política de cohesión se deben seguir dos máximas: concentración de los recursos financieros en las regiones y estados menos prósperos y concentración temática en acciones que proporcionen valor añadido (en particular, en aquellas que contribuyan a lograr los objetivos de Lisboa: promoción del crecimiento, la competitividad y el empleo).

El éxito de la política de cohesión también dependerá de que se den las condiciones que favorezcan la inversión: estabilidad macroeconómica, aplicación efectiva del mercado único, reformas estructurales, buen gobierno, buen clima empresarial y disponibilidad de fuerza de trabajo altamente cualificada.

Las modificaciones aplicadas a la política de cohesión buscan una atribución de responsabilidades más clara entre las distintas instituciones y los estados miembros y una simplificación de las actividades relacionadas con los fondos estructurales a través de una mayor atribución de funciones a los estados miembros (descentralización). Se buscan mejoras en dos áreas: una mayor integración de las prioridades comunitarias en las prioridades nacionales y una mayor apropiación (ownership) de la política de cohesión.

En el documento se destaca que la política de cohesión ya contribuye al cumplimiento de los objetivos de Lisboa. De hecho, en algunos países, es el principal instrumento para la consecución de dichos objetivos. No obstante, se destacan los siguientes medios a través de los cuales la política de cohesión puede seguir contribuyendo a la consecución de los objetivos de Lisboa (aparte del impacto macroeconómico, de los efectos sobre el medioambiente y sobre la formación y la educación, y de los efectos sobre el empleo):

- Inversión en las áreas de mayor crecimiento potencial.
- Inversión en los elementos potenciadores del crecimiento y el empleo.
- Asegura una conexión mayor entre gasto y prioridades políticas.
- Apoya la aplicación de estrategias coherentes a largo plazo.
- Complementa otras políticas comunitarias.
- Tiene un importante efecto apalancamiento (Moviliza recursos adicionales: adicionalidad).
- Mejora la gobernanza.

Los programas cofinanciados por la política de cohesión deberán concentrarse en las regiones menos prósperas de la UE y en las tres prioridades siguientes:

1. Mejora del atractivo de los estados miembros, de las regiones y de sus ciudades a través de la mejora de su accesibilidad, asegurando unos adecuados niveles y calidad de los servicios y preservando el potencial medioambiental.
2. Refuerzo de la innovación y del crecimiento de la economía del conocimiento a través de la mejora de la capacidad de investigación y de las redes de innovación, incluyendo las nuevas TIC's.
3. Creación de más y mejores empleos a través de la inversión en educación, formación y del aumento de la participación en el mercado de trabajo, atrayendo más

gente al empleo y a la actividad empresarial, mejorando la adaptabilidad de los trabajadores y de las empresas y aumentando la inversión en capital humano.

No todas las prioridades son relevantes para todas las regiones. El mix de inversión más adecuado es el que se derive del análisis DAFO de cada estado miembro y región. En línea con el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, la política de cohesión se debe centrar en el conocimiento en I+D y en el capital humano.

Este documento es nuevo para el período 2007-2013 lo que no significa que no existiesen prioridades comunitarias para la intervención con los fondos en 2000-2006 sino que no estaban plasmadas en un documento.

En el período 2000-2006 existían asimismo los Planes de Desarrollo Regional, documentos de ámbito nacional que plasmaban toda la estrategia de desarrollo regional, para posteriormente fijar qué líneas de dicha estrategia se iban a financiar con fondos estructurales. Este documento no se elabora en 2007-2013.

2.2. Marco Estratégico Nacional de Referencia

Una vez aprobadas las Orientaciones Estratégicas Comunitarias, los estados miembros deben presentar el Marco Estratégico Nacional de Referencia que debe estar en línea con las Directrices, y que, a su vez, debe servir de base para la elaboración de los Programas Operativos que diseñe cada estado miembro. Por lo tanto, con este sistema se trata de establecer conexiones más estrechas que en programaciones anteriores entre todos los niveles de decisión: comunitario, nacional y regional.

El Marco Estratégico nacional de Referencia (MENR) es un documento estratégico novedoso con respecto a períodos de programación previos. Se trata de un documento que debe definir las grandes líneas de política económica financiada con fondos estructurales por lo que no sólo está en consonancia con las Directrices sino con los documentos de política económica de cada estado miembro, como por ejemplo, los Planes Nacionales de Reforma.

Por tanto, no es un instrumento de gestión como lo era el Marco Comunitario de Apoyo (MCA). Asimismo, debe abarcar el conjunto de todas las regiones de un estado (tanto las convergencia como las competitividad regional y empleo) cuando en marcos anteriores no estaban incluidas todas las regiones (el MCA abarcaba las regiones objetivo 1).

El contenido principal del MENR es el siguiente:

- Descripción de los agentes e instituciones implicadas y del proceso de partenariado entre todos los niveles de decisión.
- Análisis de la situación socioeconómica y de las disparidades regionales.
- Definición de la estrategia desarrollada para la intervención con los fondos, junto con una lista de los programas operativos diseñados para todos los objetivos con una indicación de la dotación anual por programa (ésta es la única información financiera que contiene el MENR).
- Contribución del MENR y de los Programas Operativos al cumplimiento de los objetivos de Lisboa ¹.

- Información sobre la coordinación con otros fondos (FEADER, FEP) e información sobre la verificación del principio de adicionalidad.

2.3. Programas operativos

En el período 2000-2006 existen Programas Operativos (para las regiones objetivo 1), y Documentos Únicos de Programación (DOCUP para las regiones objetivo 2). Ambos documentos son complementados con los Complementos de Programa, documentos en los que se desarrollan las disposiciones de aplicación y todos los elementos de los flujos de información y de fondos así como el desarrollo de las distintas actuaciones encaminadas a la implementación efectiva de los fondos.

En 2007-2013 toda esta documentación se concentra en un único tipo de documentos que contiene toda la información: el Programa Operativo, elaborado, como en períodos anteriores, por el estado miembro y aprobado por la Comisión.

En resumen, la nueva regulación trata de simplificar el proceso de programación a través de la creación de los MENR y de la desaparición de los Planes de Desarrollo regional y de los Marcos Comunitarios de Apoyo, así como de los DOCUP para objetivo 2 y de los complementos de programa. Los programas Operativos son en 2007-2013 la única herramienta de programación y gestión.

Adicionalmente, los Programas Operativos son más estratégicos que en el pasado. El Programa está menos detallado, se programa a nivel de eje prioritario y no de medida, por lo que el estado miembro tiene una mayor autonomía a la hora de gestionar el programa.

Un Programa Operativo cubre el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2013, abarca normalmente un único objetivo (salvo en el caso de los Programa Plurirregionales, aunque financieramente las dotaciones de cada objetivo dentro del Programa son cajas separadas) y son elegibles únicamente para un Fondo (salvo en el caso del Fondo de Cohesión, que debe desarrollar sus actuaciones con el FEDER en el ámbito de las infraestructuras de transporte y de medioambiente). Se trata de novedades importantes, sobre todo la necesidad de diseñar Programas mono-fondo, ya que en el período 2000-2006 se diseñaron Programas plurifondo. Esta modificación simplifica por un lado la intervención a través de los distintos fondos pero exige una mayor coordinación entre todos los responsables de la gestión, en aras a garantizar la complementariedad de todas las actuaciones y asegurar la máxima eficacia en la aplicación de los fondos estructurales.

Cada Programa Operativo debe respetar las líneas estratégicas marcadas en las Directrices a nivel comunitario y en los Marcos Estratégicos nacionales y desarrollar, a partir de esta estrategia, una estrategia de desarrollo regional o sectorial. Es decir, los Programas se elaboran partiendo de las prioridades nacionales pero adaptándolas a las necesidades de la región. Dado que los Programas Operativos deben respetar las líneas marcadas en el MENR, la decisión de aprobación del MENR por parte de la Comisión debe ser anterior o, como mucho, simultánea, a la decisión de aprobación de los Programas Operativos.

Una de las consecuencias más importantes de la desaparición de los complementos de programa es que determinados aspectos relacionados con la gestión que estaban incluidos en dichos complementos (como los criterios de selección de proyectos) no están incluidos en los programas Operativos. Esos detalles de gestión se deciden a nivel regional y/o nacional y son objeto de la actuación de los Comités de Seguimiento, pero no están contenidos en los programas.

El contenido de los Programas Operativos debe incluir:

- Análisis DAFO de la zona elegible.
- Justificación de las prioridades elegidas y coherencia con la estrategia marcada tanto en las Directrices Estratégicas Comunitarias como en el MENR.
- Objetivos específicos para cada una de las prioridades (bajo la forma de indicadores estratégicos a nivel de eje prioritario, con objetivos a alcanzar en 2010, fin de la estrategia de Lisboa, y 2013, fin del período de programación).
- Plan financiero con el desglose anual por eje prioritario, e indicativo a nivel de categoría de gasto.
- Disposiciones de aplicación (designación de las tres autoridades: gestión, certificación y auditoría; descripción del sistema de seguimiento y evaluación).

Con respecto a las prioridades, al igual que en 2000-2006, el Programa Operativo debe definir las prioridades de actuación, pero la principal novedad es que dicho programa no debe explicitar las medidas a través de las cuales van a lograrse los objetivos explicitados en las prioridades.

Por último, se ha reforzado la conexión entre los Programas Operativos y la actuación de las Instituciones Financieras Europeas, en particular del Banco Europeo de Inversiones y del Fondo Europeo de Inversiones.

Tres nuevos instrumentos de política regional para el período 2007-2013 ayudarán a los Estados miembros y a las regiones a establecer una gestión saneada y eficaz de los fondos y a hacer un mejor uso de los instrumentos de ingeniería financiera.

- JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions = asistencia conjunta en apoyo de proyectos en regiones europeas), es una iniciativa del BEI, del BERD y de la Comisión Europea para ayudar a los estados miembros, en particular a los nuevos, a presentar Grandes Proyectos ² (que requieren una tramitación específica y una aprobación individualizada por parte de la Comisión).
- JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises = recursos europeos conjuntos para microempresas y pequeñas y medianas empresas), es una iniciativa conjunta del Fondo Europeo de Inversiones, del BEI y de la Comisión para mejorar y aumentar el acceso a los distintos medios de financiación para Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes).
- JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas = apoyo europeo conjunto para la inversión sostenible en áreas urbanas), es una iniciativa conjunta del BEI, del Banco del Consejo de Europa y de la Comisión Europea para la promoción de inversiones en áreas urbanas.

3. Principios de intervención

Los principios de intervención son los mismos que en el período 2000-2006 aunque aparecen algunos principios nuevos y algunos de los ya existentes se reformulan. Se continúan aplicando los principios de complementariedad, coherencia, coordinación, conformidad y adicionalidad.

El principio de adicionalidad se aplica de manera diferente en 2007-2013 a como se ha venido aplicando en 2000-2006. Consiste en evitar que el gasto público estructural de un estado no se reduzca por la aplicación de los fondos estructurales, para lo que la Comisión, junto con el estado miembro comprueban los niveles de gasto público y acuerdan un volumen del mismo para todo el período. La principal novedad para 2007-2013 es que el no cumplimiento de este principio puede dar lugar a una corrección financiera, algo que no ocurría en 2000-2006.

Asimismo se introducen nuevos principios como la proporcionalidad, el desarrollo sostenible, la igualdad entre hombres y mujeres y la concentración en los objetivos de Lisboa.

La proporcionalidad supone una modulación de las obligaciones de las autoridades responsables de un Programa Operativo en cuanto a indicadores, obligaciones en materia de evaluación y de elaboración de informes y en cuanto a los controles ³, en función del gasto de dicho Programa.

Los principios de desarrollo sostenible y de igualdad de oportunidades suponen la transformación de una prioridad horizontal en un principio de actuación, lo que supone un *status* superior porque ya no se trata de prioridades que deben incorporarse al resto de líneas de actuación sino de principios que deben inspirar toda la programación.

Por último, el principio de concentración en los objetivos de Lisboa, ya ha sido comentado anteriormente y se plasma en lo dispuesto en el Acuerdo de Perspectivas Financieras. En dicho Acuerdo se dispone que un determinado porcentaje del gasto de los fondos estructurales debe ser utilizado para el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Estos porcentajes se concretan en un 60% del gasto para las regiones del objetivo convergencia y un 75% para las regiones competitividad regional y empleo. Dichos porcentajes de gasto deben estar incluidos en alguna de las categorías de gasto establecidas en el Anexo IV del Reglamento General sobre el total de categorías de aplicación de los fondos.

4. Evaluación

En el ámbito de la evaluación se producen novedades importantes. En el período 2000-2006 existen tres tipos de evaluaciones, perfectamente tasadas, y a realizar en momentos determinados del período de programación. En cambio, en 2007-2013 se pasa a un sistema de evaluación continua.

En el período anterior era obligatorio, para cada Programa Operativo, realizar una evaluación *ex ante*, una evaluación intermedia, la actualización de dicha evaluación intermedia y una

evaluación *ex post*. Todas ellas tenían plazo límite de presentación. El Reglamento 2007-2013 propone una mayor flexibilidad, al reducir el número de evaluaciones obligatorias.

Para 2007-2013, existen evaluaciones estratégicas y evaluaciones operativas o de seguimiento. No se prevén evaluaciones estratégicas obligatorias, como responsabilidad de los Estados miembros. Para el caso del MENR se prevén dos informes estratégicos en 2009 y 2012.

Respecto a las evaluaciones operativas, éstas serán obligatorias a nivel de Programa Operativo y no del MENR cuando:

- Se produzca una desviación con respecto a los objetivos previstos.
- Se proponga una modificación del Programa operativo.

Otra novedad importante con respecto al período anterior es que las evaluaciones operativas no tienen por qué ser de todo el Programa operativo. Pueden evaluarse sólo determinados ejes.

Dentro del seguimiento existen otros informes a presentar como son el Informe anual de ejecución e informe final de cada Programa Operativo (esto ya se hace en 2000-2006); y el Informe de contribución al PNR (que es una breve aportación que se realizará a nivel de MENR con los datos de ejecución de cada año y realizando un seguimiento de los indicadores estratégicos del MENR).

5. Gestión, seguimiento y control

Las funciones a realizar siguen siendo las mismas, si bien la denominación de las autoridades varía. En 2007-2013 hay que designar una autoridad de gestión, una autoridad de certificación y una autoridad de auditoría. La autoridad de certificación y la autoridad de auditoría sustituyen a la autoridad pagadora y a la autoridad de control respectivamente del período 2000-2006.

La autoridad de gestión es la responsable de la gestión y ejecución del Programa Operativo, garantizando que la misma se realice de manera eficaz, efectiva y correcta. La autoridad de certificación establece y transmite a la Comisión las declaraciones certificadas de gastos y las solicitudes de pago. La autoridad de auditoría, es un órgano independiente que lleva a cabo las auditorías de cada Programa Operativo.

La nueva regulación en este ámbito trata de conceder una mayor confianza a los sistemas de control de los estados miembros. Si la fiabilidad de sus sistemas está garantizada desde el principio del período, las auditorías de los servicios de la Comisión solo se llevan a cabo en circunstancias excepcionales.

6. Gestión financiera

La principal novedad con respecto a la gestión financiera ya se ha comentado al principio: cada programa operativo se financia con un único fondo con la excepción de los Programas de Fondo de Cohesión que financiarán actuaciones conjuntamente con FEDER. El FEDER y el FSE sólo pueden financiar de manera limitada (hasta un máximo del 10%), actuaciones que se corresponden con el ámbito de actuación del otro fondo. En términos generales se puede decir que la gestión financiera es más flexible.

Los compromisos presupuestarios relativos a los programas operativos son realizados anualmente para cada fondo y para cada objetivo. La Comisión compromete el tramo correspondiente a cada año antes del 30 de abril del año correspondiente. Esto sigue siendo igual que en 2000-2006 al igual que la aplicación de la regla de descompromiso automático (regla n+2) si en los dos años posteriores a un compromiso no se ha realizado ninguna solicitud de pago ⁴.

La Comisión realiza tres tipos de pagos. En primer lugar están los anticipos, que se realizan una vez que la Comisión ha tomado la decisión de aprobación de un Programa operativo. En 2007-2013, el anticipo se paga por tramos. Para FEDER se paga un 2% en 2007 y un 3% en 2008 y para Fondo de Cohesión un 2% en 2007, un 3% en 2008 y un 2,5% en 2009. Estos porcentajes son los aplicables a los 15 antiguos estados miembros. Para los nuevos estados dichos porcentajes son más generosos. Este sistema de anticipos contrasta con el existente en 2000-2006, período en el que se fijó un anticipo del 7% reembolsado en un único pago al principio del período.

A lo largo del período de programación la Comisión realiza los pagos intermedios. La petición del primer pago intermedio debe realizarse por el estado miembro dentro de los 24 meses posteriores al pago del anticipo por parte de la Comisión, de lo contrario se debe devolver dicho anticipo. La principal novedad en 2007-2013 es que los reembolsos se calculan para cada eje prioritario cuando en 2000-2006 se calculaban en relación con las medidas de actuación.

Por último, la Comisión realiza el pago del saldo final al cierre del Programa Operativo. La principal novedad en 2007-2013 es que se puede decidir el cierre parcial de operaciones ya completadas sin necesidad de esperar a que todo el Programa operativo esté cerrado.

Con respecto a las tasas de cofinanciación también existen modificaciones. Las tasas máximas, tal y como indica el Reglamento general, son las siguientes: Un 80% para FEDER y FSE en las regiones convergencia, *phasing-out* y *phasing-in* (en 2000-2006 dicha tasa de cofinanciación era del 75% modulable en función de las características específicas de la región en términos de densidad de población, zona de montaña...). Para el resto de tasas de cofinanciación no existen modificaciones: un 50% para FEDER y FSE en el objetivo competitividad regional y empleo; y un 85% para el Fondo de Cohesión.

Adicionalmente el Fondo de Regiones Ultraperiféricas tiene un tasa de cofinanciación del 50% y el objetivo de cooperación territorial adapta sus tasas de cofinanciación a las de la región de que se trate en función del objetivo en el que esté encuadrado (un 80% para convergencia, *phasing-out* y *phasing-in*; y un 50% para competitividad).

Por último, existe una novedad clave con respecto a las normas de elegibilidad de los gastos. En 2000-2006 esta normativa era comunitaria, en 2007-2013 se establecerán normas nacionales de elegibilidad, que deberán tener en cuenta los mínimos exigidos en los Reglamentos. Las normas comunitarias sólo intervienen en casos de necesidad para la ejecución de las medidas de cooperación. Con esta modificación se pretende simplificar la normativa para facilitar la ejecución de los Programas Operativos y evitar conflictos entre las normas nacionales y las normas comunitarias.

7. Conclusión

Como se ha podido observar, la nueva política regional europea 2007-2013 tiene un enfoque más estratégico y se convierte en un elemento clave dentro del desarrollo de la estrategia de Lisboa y del cumplimiento de sus objetivos.

Las novedades en la gestión y ejecución de los Programas operativos son importantes en este contexto de una política regional europea reformada. Dichas novedades buscan ofrecer una mayor flexibilidad y simplicidad en la gestión. Asimismo el papel a desarrollar por los estados miembros es mayor que en períodos anteriores de programación.

Notas

1. En el Acuerdo del Consejo Europeo de 16 de diciembre de 2005 por el que se aprueban las Perspectivas Financieras 2007-2013, se dispone que un determinado porcentaje del gasto de los fondos estructurales debe ser utilizado para el cumplimiento de los objetivos de Lisboa. Estos porcentajes se concretan en un 60% del gasto para las regiones del objetivo convergencia y un 75% para las regiones competitividad regional y empleo. Dichos porcentajes de gasto deben estar incluidos en alguna de las categorías de gasto establecidas en el Anexo IV del Reglamento General sobre el total de categorías de aplicación de los fondos.
2. En función de lo dispuesto en el Reglamento General de Fondos estructurales se consideran grandes proyectos aquellos proyectos cuyo gasto elegible supera los 25 millones de euros si el proyecto es del ámbito medioambiental, o 50 millones de euros para proyectos de infraestructuras de transporte.
3. Si el programa no excede los 750 millones de euros y la contribución de la Comisión no supera el 40% del total de los gastos públicos, el estado miembro tiene menos obligaciones.
4. Para los nuevos estados miembros esta regla de descompromisos es $n+3$, es decir, se tienen que solicitar pagos dentro de los tres años posteriores a un compromiso.