



COMISIÓN EUROPEA

Dirección General

Política Regional y Urbana

Crecimiento Inteligente y Sostenible y Sur de Europa

España

ENCUENTROS ANUALES

2014

DOCUMENTO DE TRABAJO

Madrid

19 de enero de 2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

1-EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS (N+2, REPROGRAMACIONES)

2-PAGOS E INTERRUPCIONES. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL

3- INFORMES ANUALES 2013: PROBLEMAS DETECTADOS

4- PRINCIPALES LOGROS DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS 2007-2013

5- GRANDES PROYECTOS: SITUACIÓN ACTUAL Y PREVISIONES

6- INSTRUMENTOS DE INGENIERÍA FINANCIERA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

7- PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020: SISTEMA DE INDICADORES

8- COMITÉS DE SEGUIMIENTO 2014-2020: IDEAS PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO

PREGUNTAS Y CONCLUSIONES

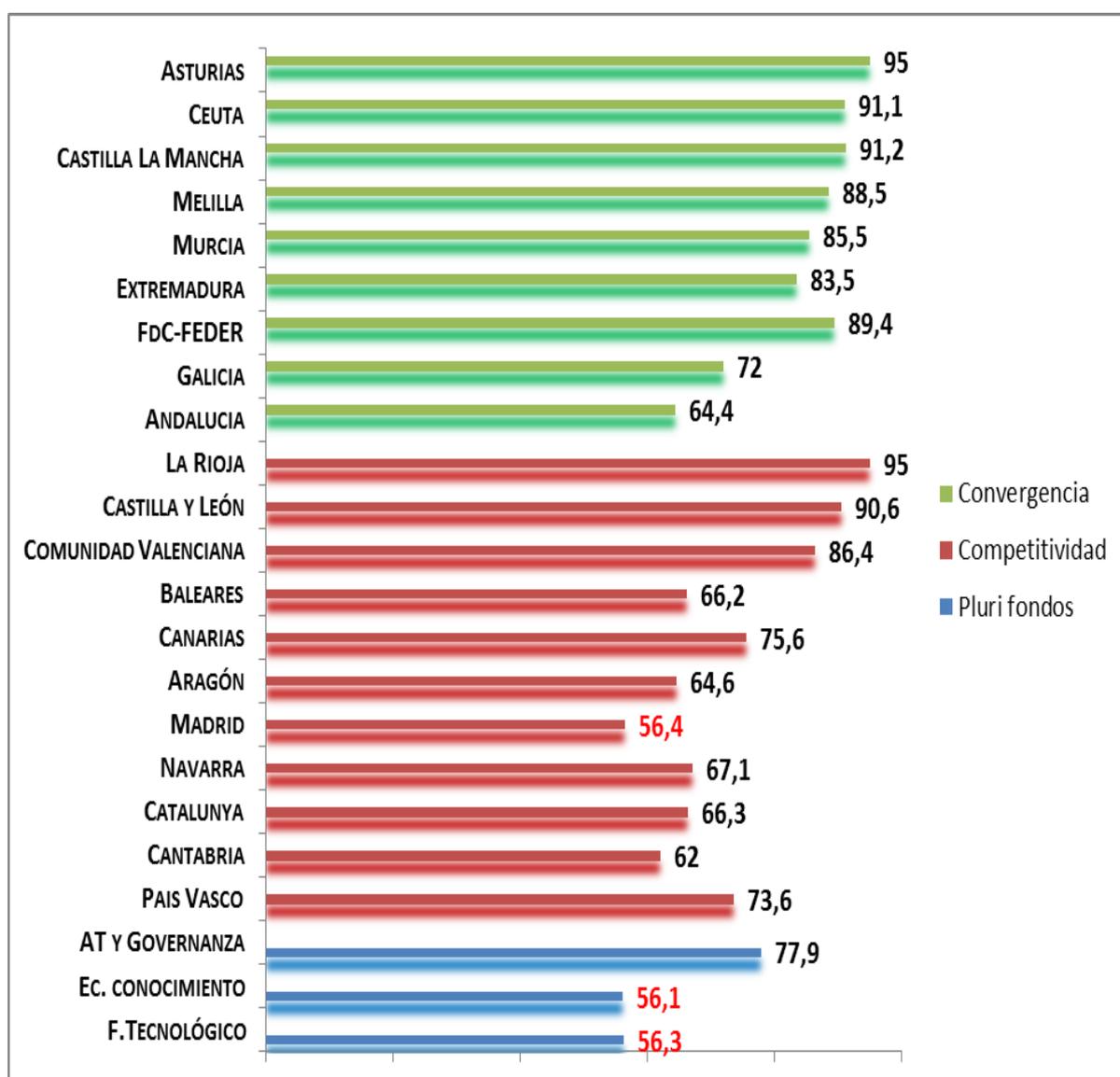
REUNIONES TRILATERALES (CE, AGE, CC.AA.) POR PO

1- EJECUCIÓN DE LOS PO (N+2, REPROGRAMACIONES)

Ejecución de los POs

Según datos de la Comisión a 12 de enero de 2015, el 71.9% del importe programado total correspondiente al FEDER ha sido ya pagado (90.9% para el FC). No hay diferencias significativas entre los objetivos Convergencia (74.4 %) y Competitividad (77.6%) en el grado de ejecución, aunque sí entre programas. Así, los siguientes POs presentan aún una ejecución por debajo del 70%¹: Fondo Tecnológico (53.3%), Economía del Conocimiento (56.1 %), Madrid (56.4%), Cantabria (62%), Andalucía (64.4%), Aragón (64.6%), Baleares (66.2%), Catalunya (66.3%) y Navarra (67.1%).

Teniendo en cuenta el momento del periodo de programación en el que nos encontramos (la fecha límite de subvencionabilidad de los gastos es el 31/12/2015) es imprescindible acelerar la ejecución de los programas operativos que experimentan unas mayores dificultades.



¹ Media de la ejecución financiera de la UE: 76.49 %

N+2

A finales de 2014, el riesgo de descompromiso se elevaba a 2 090 M euros, lo que representaba un 9,3% de la cantidad que se debía consumir. No obstante, esta cantidad disminuía considerablemente (851 M euros o 3,8% de la cantidad que se debía consumir) una vez considerados los grandes proyectos presentados.

Asimismo, con el fin de evitar el descompromiso automático, la Autoridad de Certificación presentó en las solicitudes de pago de final de año gastos correspondientes a organismos intermedios interrumpidos (más del 30% del gasto declarado en diciembre de 2014 corresponde a organismos interrumpidos). Este hecho es excepcional, ya que normalmente no se certifican cantidades de organismos con reservas.

A pesar de todas estas medidas mitigadoras aplicadas, un programa operativo se ha visto afectado por la regla N+2 en 2014. En efecto, el PO de Aragón sufrirá un descompromiso de 5.789.877 euros, el mayor que nunca se ha aplicado a España que, en general, presenta una buena trayectoria en la absorción de los fondos.

La aplicación de la regla N+2 a España es un claro signo de las dificultades de absorción de los fondos. Dado que nos encontramos en la fase final de ejecución de los POs, es necesario considerar medidas adicionales para reducir el riesgo de pérdida de fondos en el momento del cierre.

- ✓ ¿Cuáles son los ejes y temas prioritarios más problemáticos respecto a la ejecución de los POs?
- ✓ ¿Cómo acelerar la ejecución, sobre todo en los POs con una ejecución más baja?
- ✓ ¿Cómo aumentar la absorción de los proyectos de I+D+i, y en particular del PO Fondo Tecnológico?

Reprogramaciones en curso

En los Comités de Seguimiento de 2014 se discutieron (y en algunos casos se presentaron) modificaciones de los programas operativos. Hay que subrayar una vez más la importancia de que todas las reprogramaciones contribuyan a avanzar en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (crecimiento inteligente, sostenible e integrador). Para ello, es imprescindible que, cuando sea posible, las propuestas de reprogramación se debatan en Comités de Seguimiento presenciales, con la correspondiente explicación y justificación estratégica. Aunque las modificaciones puedan tener como objetivo acelerar la absorción de los fondos a corto plazo, ello no debe ir en detrimento de la estrategia y el impacto de los programas a medio y largo plazo.

En la siguiente tabla se detallan: 1) el número de reprogramaciones presentadas en 2014; 2) el número de decisiones adoptadas; 3) el número de reprogramaciones pendientes.



- ✓ Las futuras reprogramaciones deberían incluir siempre y de manera sistemática una justificación estratégica (no únicamente una explicación de las dificultades de absorción financiera).
- ✓ Las reprogramaciones deben ser preparadas y presentadas con el tiempo suficiente para poder ser discutidas en los Comités de Seguimiento presenciales.
- ✓ Recordamos que la fecha límite recomendada para presentar a la Comisión solicitudes de modificación de los programas operativos 2007-2013 es el 30/09/2015. No podemos garantizar que solicitudes presentadas con posterioridad a esa fecha puedan ser tratadas convenientemente.

2- PAGOS E INTERRUPTIONES. SISTEMAS DE GESTIÓN Y CONTROL

La situación en enero de 2014 muestra que muchas de las reservas planteadas en el Informe Anual de Control (IAC) de la Autoridad de Auditoría correspondiente a 2013 son todavía válidas. Actualmente, hay reservas para 16 organismos intermedios que participan en la gestión de los programas operativos 2007-2013. Dado que varios de estos organismos están presentes en diversos POs, 22 de los 23 programas están parcialmente afectados por deficiencias del sistema de gestión y de control.

Organismos intermedios con reservas:

<i>DG Innovación y Competitividad</i>
<i>DG Comercio Interior</i>
<i>DG Investigación Científica y Técnica</i>
<i>Agencia IDEA – JEREMIE (Andalucía)</i>
<i>DG Administración Local (Cataluña)</i>
<i>SODERCAN (Cantabria)</i>
<i>DG Industria y PYME-(INDUSTRIA)</i>
<i>DG Industria y PYME-(DG PYMES)</i>
<i>DG Conservación Medio Natural (Aragón)</i>

<i>Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (SETSI)</i>
<i>Parte regional del PO de Madrid</i>
<i>Parte regional del PO de Aragón</i>
<i>Parte regional del PO de Melilla</i>
<i>DG Fondos Europeos y Planificación de la Junta de Andalucía (Andalucía)</i>
<i>Instrumentos financieros en tema prioritario 1.7 (Fondo Tecnológico)</i>
<i>Dirección General de Servicios del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente</i>

Tres organismos se encuentran suspendidos mediante una decisión de la Comisión: DG Innovación y Competitividad (antigua DGTTE; decisión de suspensión en septiembre 2013), DG Comercio Interior (decisión de suspensión en enero 2014) y DG Investigación Científica y Técnica (antigua DGI; decisión de suspensión en octubre 2014). Para el resto, existe una carta de interrupción/pre-suspensión/advertencia. En consecuencia, los plazos para los pagos de los 16 organismos intermedios afectados se encuentran actualmente interrumpidos.

El montante total de certificaciones de pagos que permanecen interrumpidos en la Comisión asciende a 1776 millones EUR. Es conveniente recordar que la interrupción a nivel del OI constituye una medida excepcional y favorable a España, ya que normalmente las interrupciones se realizan a nivel de programas o ejes prioritarios.

Durante el año 2014 se ha logrado levantar la interrupción de los plazos de pagos para varios organismos intermedios (Agencia IDEA -salvo el IF JEREMIE-, Consorcio Zona Franca de Cádiz, SOMACYL, Consell Insular de Formentera, AENA, parte regional de Navarra, parte regional de Baleares).

En diciembre de 2014, la Autoridad de Auditoría ha presentado el Informe Anual de Control de 2014, el cual está siendo analizado por los servicios de auditoría de la DG REGIO. Como resultado de la información facilitada y el análisis de la Comisión, la situación anteriormente descrita podrá ser modificada.

- ✓ ¿Qué medidas se han adoptado y se van a adoptar para corregir las deficiencias en los sistemas de gestión y control de los organismos intermedios citados anteriormente?
- ✓ ¿Qué medidas está llevando a cabo la Autoridad de Gestión para evitar ulteriores interrupciones de pagos?
- ✓ Informe Anual de Control de 2014.

3- INFORMES ANUALES 2013: PROBLEMAS DETECTADOS

Los indicadores incluidos en los informes son esenciales para poder efectuar un seguimiento de calidad de los POs. Los valores de los indicadores físicos tienen que reflejar lo más fielmente posible la situación real sobre el terreno. Los informes anuales deberían incluir un verdadero análisis cualitativo de los indicadores para el conjunto del programa (según lo establecido en el Anexo XVIII (punto 2.1) del Reglamento (CE) N°1828/2006²).

En los indicadores presentados en los informes anuales 2013 se detectaron un cierto número de problemas (ausencia de un análisis cualitativo de los indicadores en algunos informes) o inconsistencias (por ejemplo, indicadores idénticos en todo un programa a los del año anterior cuando la ejecución financiera había lógicamente avanzado, indicadores a cero cuando había una considerable ejecución financiera en los correspondientes temas prioritario, etc.).

De cara a los informes 2014, habría que realizar un esfuerzo adicional para tener indicadores consistentes. Además, sería conveniente que en los Comités de Seguimiento de 2015, que examinarán el informe anual 2014, se prestara una atención específica al tema de los indicadores, poniendo de relieve los logros alcanzados en términos de realizaciones, resultados e impacto.

Es objeto de especial interés el seguimiento de la evolución anual de los indicadores "core". Estos indicadores deben mostrar sendas de crecimiento a lo largo de la duración del programa, debiéndose justificar los casos en los cuales se observen un comportamiento atípico.

Igualmente, hay que recordar que se debe informar anualmente de las operaciones seleccionadas para cada uno de los POs 2007-2013. Esta información, que debe reflejar una senda de crecimiento coherente que muestre que la gestión del programa ha sido la adecuada, es necesaria para la aprobación de los informes anuales.

- ✓ Incluir, sistemáticamente, información cualitativa sobre indicadores en los informes anuales para explicar la coherencia de los valores de los indicadores con el grado de ejecución y justificar los valores discordantes (indicadores a cero o que se alejan notablemente de los valores previstos).
- ✓ Es importante verificar la actualización de los indicadores de los informes anuales 2014, especialmente los core (cada vez los datos deberían acercarse más a los objetivos fijados).
- ✓ Inclusión en los Comités de Seguimiento 2015 de un punto sobre el seguimiento de los indicadores y resultados obtenidos con los programas.

² Punto 2.1: "**Análisis cualitativo:** Análisis de los logros, medidos mediante indicadores físicos y financieros, que incluya un análisis cualitativo de los avances realizados con respecto a los objetivos fijados inicialmente. Se prestará especial atención a la contribución del programa operativo al proceso de Lisboa, incluida su contribución al logro de los objetivos del artículo 9, apartado 3, del Reglamento (CE) n° 1083/2006".

4- PRINCIPALES LOGROS DE LOS PROGRAMAS OPERATIVOS 2007-2013

Es necesario disponer de informaciones actualizadas, coherentes y precisas sobre los logros y grado de alcance de los objetivos en cada uno de los POs con el objetivo de dar una mayor notoriedad y transparencia de la actuación del FEDER en cada una de las Comunidades Autónomas.

- ✓ Actuaciones previstas por parte de la Autoridad de Gestión para evaluar y comunicar los resultados del periodo 2007-2013 y por lo tanto del impacto de la Política de Cohesión en España.

5- GRANDES PROYECTOS: SITUACIÓN ACTUAL Y PREVISIONES

Durante los dos últimos años ha habido un avance significativo en la instrucción de los grandes proyectos, habiéndose adoptado un total de 20 decisiones (12 en 2013 y 8 en 2014). Además, la Autoridad de Gestión decidió retirar otros 11 grandes proyectos, en la mayoría de los casos a petición de los servicios de la Comisión al existir dificultades para su aprobación.

En este mismo periodo se han presentado 12 nuevas solicitudes de cofinanciación para grandes proyectos (4 en 2013 y 8 en 2014). Durante el primer trimestre de 2014 se actualizaron las tasas de cofinanciación de 19 grandes proyectos, los cuales habían sido aprobados con anterioridad al aumento de tasas de los programas operativos.

Actualmente, existen 14 grandes proyectos pendientes de decisión, con un coste estimado de 3.135 millones de euros y una ayuda FEDER que asciende a 1.539 millones de euros. Según las previsiones enviadas por la Autoridad de Gestión, se van a presentar 6 nuevas solicitudes de cofinanciación de grandes proyectos. Todos ellos corresponden a infraestructuras ferroviarias (AVE), con un coste total estimado de 1.282 millones de euros y una ayuda FEDER de 1.019 millones de euros. Como el final del actual periodo de programación está próximo, con el fin de asegurar la tramitación y decisión sobre los mismos antes de final del 2015, es necesario que las solicitudes se presenten lo antes posible. Además, es fundamental que la documentación relevante para la evaluación de los proyectos sea completa, actualizada y consistente.

De cara al cierre de los programas operativos, se recomienda a la Autoridad de Gestión identificar los proyectos que requieren división en fases y, o bien presentar una solicitud de modificación de la decisión, o bien presentar una solicitud de cofinanciación que prevea la ejecución a lo largo de dos periodos de programación, en su caso.

Finalmente, conviene recordar que, entre las novedades relativas a los grandes proyectos en el periodo 2014-2020, se incluye la posibilidad de que la evaluación sea realizada por expertos externos a la Comisión, bien a través de expertos independientes financiados por la asistencia técnica de la Comisión o bien a través de otros expertos propuestos por los Estados miembros y aprobados por la Comisión.

- ✓ Información, por parte de la Autoridad de Gestión y/o los organismos responsables, de las previsiones definitivas de grandes proyectos hasta el 2015.
- ✓ ¿Podrían existir grandes proyectos no finalizados en el momento del cierre del periodo de programación 2007-2013? ¿Se prevé la división en fases de algún gran proyecto?
- ✓ ¿A qué sistema de evaluación de proyectos piensa acogerse España en el nuevo periodo de programación?

6- INSTRUMENTOS DE INGENIERÍA FINANCIERA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

El uso de instrumentos de ingeniería financiera en 2007-2013 ha supuesto un cambio de cultura en la forma de aplicar la Política de Cohesión. Se ha pasado de un uso casi exclusivo de subvenciones a fondo perdido a una utilización creciente de fondos reembolsables. El objetivo es usar los fondos de una manera más eficiente, dando oportunidad a más receptores finales de beneficiarse de los mismos y, por tanto, consiguiendo un mayor impacto. Para el conjunto de la UE, alrededor de un 5% del FEDER se ha canalizado mediante instrumentos de ingeniería financiera.

Dado que uno de los problemas esenciales de las empresas en España en los últimos años ha sido y sigue siendo el acceso al crédito, estos instrumentos han facilitado préstamos, garantías, capital y otros mecanismos de cobertura de riesgos, respondiendo así a las deficiencias del mercado financiero actual.

Una de las ventajas de usar instrumentos de ingeniería financiera reside en su capacidad para generar un alto efecto palanca y multiplicador mediante la atracción de capital privado, especialmente importante en épocas de fuertes restricciones presupuestarias y crediticias. Este objetivo encaja con las necesidades de un país como España, donde las pymes encuentran dificultades para financiarse en el mercado de capital, sobre todo en sus inicios y especialmente para el desarrollo de actividades innovadoras.

Actualmente en España se encuentran en funcionamiento distintos tipos de instrumentos de ingeniería financiera, tanto JEREMIE para apoyar a las pymes (Andalucía, Cataluña, Canarias, CDTI, ICO, Extremadura, Galicia) como JESSICA para apoyar el desarrollo urbano sostenible (Andalucía y FIDAE). Aunque la utilización de estos instrumentos entraña cierta complejidad, su importancia en la aplicación de los fondos será sin duda creciente debido a sus sustanciales beneficios.

JEREMIE y otros (Millones €)

Gestor	Tipo	Gasto programado	Gasto certificado	Ayuda FEDER
Agencia IDEA	PRESTAMO	235.714.286	235.714.286	188.571.429
IFEM-ICF		16.875.000	16.875.000	8.437.500
	MICRO CREDITOS	1.125.000	1.125.000	562.500
	CO-INVERSION	12.000.000	12.000.000	6.000.000
	GARANTIAS	20.000.000	20.000.000	10.000.000
	Total Jeremie Cataluña	50.000.000	50.000.000	25.000.000
JEREMIE - SODECAN	MICRO CREDITOS	4.375.000	4.375.000	3.718.750
	Avales SGR	5.000.000	5.000.000	4.250.000

	CO-INVERSION	5.000.000	5.000.000	4.250.000
	Pres. participativos	5.625.000	5.625.000	4.781.250
	Total Jeremie Canarias	20.000.000	20.000.000	17.000.000
INNOEMPRESA	PREST. Y Garant.	20.000.000	20.000.000	17.000.000
CDTI Innova	PRESTAMO	128.533.931	128.533.931	97.946.578
ICO-CDTI	GARANTIAS	120.000.000	70.000.000	53.173.078
Junta Extr. - FEI	Riesgo compartido	26.000.000	18.900.000	15.120.000
ICO Innova FT	Riesgo compartido	314.331.214	314.331.214	248.606.599
Xunta - IGAPE	PRESTAMO	8.000.000	8.000.000	6.400.000

JESSICA (Millones €)

Gestor	Tipo	Gasto programado	Gasto certificado	Ayuda FEDER
J. Andalucía - BEI	PRESTAMO	85.714.286	85.714.286	68.571.429
IDAE - BEI	PRESTAMO	16.923.076	16.923.076	13.538.461
	PRESTAMO	6.856.530	6.856.530	5.485.224
	PRESTAMO	9.864.220	9.864.220	7.891.376
	PRESTAMO	19.892.500	19.892.500	15.914.000
	PRESTAMO	579.805	579.805	463.844
	PRESTAMO	21.173.357	21.173.357	16.938.686
	PRESTAMO	29.181.964	29.181.964	23.345.571
	PRESTAMO	532.772	532.772	426.218
	PRESTAMO	6.711.588	6.711.588	5.369.270
	PRESTAMO	15.941.260	15.941.260	12.753.008

- ✓ La Comisión agradecería obtener la siguiente información actualizada para cada uno de los instrumentos existentes: 1) importe total; 2) contribución FEDER; 3) número de empresas que se han beneficiado; 4) importe desembolsado a los beneficiarios finales; 6) efecto palanca y multiplicador.
- ✓ Balance: ¿Qué está funcionando mejor y por qué? ¿Cuáles son los obstáculos de ejecución?
- ✓ ¿La capacidad administrativa e institucional existente para gestionar estos fondos, es la adecuada?
- ✓ ¿Cómo solucionar los problemas de auditoría y control?
- ✓ ¿Es suficiente el conocimiento que tienen los potenciales beneficiarios de dichos fondos? ¿Cómo aumentar su difusión?
- ✓ Información respecto a la constitución de nuevos fondos reembolsables.

7- PERIODO DE PROGRAMACIÓN 2014-2020: SISTEMA DE INDICADORES

Una de las principales características del periodo 2014-2020 es el mayor énfasis en los resultados. El sistema de indicadores será clave para poder llevar a cabo un correcto seguimiento y evaluación de los programas.

A fecha de 12/1/2015 los POs españoles han programado un total de 156 ejes prioritarios, 280 prioridades de inversión, 417 objetivos específicos que han sido reflejados en 400 indicadores de resultado y 461 indicadores de productividad.

Esta tarea de programación se ha desarrollado en línea con las directrices de la Comisión Europea, en el sentido de que se han hecho importantes esfuerzos en concentrar los recursos en un número menor de ejes prioritarios, prioridades de inversión y objetivos específicos. El objetivo de esta concentración es múltiple: definir unas lógicas de intervención más claras y coherentes, alcanzar masa crítica que permita obtener mayores impactos, facilitar la medición y la comunicación de los resultados alcanzados y, finalmente, simplificar la gestión.

Así, como resultado de las negociaciones en curso, se han obtenido hasta la fecha los siguientes resultados provisionales:

NOVIEMBRE 2014	ENERO 2015
Ejes prioritarios: 161	Ejes prioritarios: 156
Prioridades de inversión: 295	Prioridades de inversión: 280
Objetivos específicos: 440	Objetivos específicos: 417

En la medida en que la mayoría de los POs están pendientes de aprobación, este esfuerzo de concentración en un menor número de ejes prioritarios, prioridades de inversión y objetivos específicos debe continuar en los próximos meses.

Asimismo, es imprescindible que las autoridades españolas verifiquen el correcto cumplimiento de los requisitos que deben satisfacer los indicadores de resultado y productividad.

- ✓ ¿Cómo se va a conseguir una mayor concentración de los Pos?
- ✓ Existen una serie de requisitos mínimos que deben cumplir los indicadores de resultado, productividad y los incluidos en la reserva de eficacia. ¿Cómo se está coordinando este tema con las Comunidades Autónomas?
- ✓ Existen determinados indicadores comunes en los POs españoles que se utilizan muy poco en comparación con la UE. ¿Se considera esta constatación razonable en función de las necesidades de España?

8 - COMITÉS DE SEGUIMIENTO 2014- 2020: IDEAS PARA MEJORAR SU FUNCIONAMIENTO

El artículo 49 del Reglamento (CE) N°1303/2013 establece que;

1. "El Comité de Seguimiento examinará la ejecución del programa y los avances en la consecución de sus objetivos. En su examen atenderá a los datos financieros, a los indicadores comunes y específicos del programa, en especial los cambios en los valores de los indicadores de resultados y los avances en la consecución de valores previstos cuantificados, y lo hitos definidos en el marco de rendimiento a que se refiere el artículo 21, apartado 1 y, cuando proceda, a los resultados de los análisis cualitativos.
2. El Comité de Seguimiento será consultado y, si lo considera oportuno, emitirá un dictamen sobre toda modificación del programa que proponga la Autoridad de Gestión.
3. El Comité de Seguimiento podrá formular observaciones a la Autoridad de Gestión acerca de la ejecución y evaluación del programa, incluidas acciones dirigidas a reducir la carga administrativa para los beneficiarios. El Comité de Seguimiento hará el seguimiento de las acciones emprendidas a raíz de sus observaciones."

Juntamente con los Encuentros Anuales, los Comités de Seguimiento son el principal instrumento para seguir la ejecución y eficacia de los programas operativos, detectar y anticipar posibles problemas y proponer soluciones que faciliten alcanzar los objetivos previstos. Los comités han de ser un foro de discusión estratégica, que dispongan de información completa, actualizada y correcta para adoptar las oportunas decisiones. Es necesario evolucionar desde una gestión basada en la mera absorción de los fondos hacia una gestión más centrada en los resultados y el impacto de las intervenciones. Asimismo, debemos ser capaces de explicar a los ciudadanos de qué manera se están utilizando los fondos y cuáles son sus logros, y los comités deberían ser una ocasión privilegiada para hacerlo.

En los tres meses siguientes a la fecha de notificación de la decisión por la que se adopta un programa se deberá crear el correspondiente Comité de Seguimiento, el cual deberá redactar y adoptar su reglamento interno y aprobar los criterios de selección de las operaciones.

- ✓ Balance de los Comités de Seguimiento del periodo 2007-2013.
- ✓ Calendario previsto de constitución de los Comités de Seguimiento de los distintos POs. Composición de los mismos.
- ✓ ¿Cómo se puede mejorar el funcionamiento y el papel estratégico de los Comités de Seguimiento (información disponible, toma de decisiones estratégicas, énfasis en resultados, mayor participación de sus miembros, etc.)?
- ✓ ¿Cómo mejorar la comunicación con los ciudadanos? Medidas para difundir los resultados del POs y las decisiones estratégicas de los Comités de Seguimiento.

CONCLUSIONES