



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 14.3.2012
SWD(2012) 61 draft

Part I

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Elementos relativos a un Marco Estratégico Común de 2014 a 2020 para

**el Fondo Europeo de Desarrollo Regional,
el Fondo Social Europeo,
el Fondo de Cohesión,
el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural,
y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca**

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

Elementos relativos a un Marco Estratégico Común de 2014 a 2020 para

**el Fondo Europeo de Desarrollo Regional,
el Fondo Social Europeo,
el Fondo de Cohesión,
el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural,
y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca**

Este documento de trabajo se ha elaborado sobre la base de las propuestas de Reglamento adoptadas por la Comisión Europea el 6 de octubre de 2011, el 12 de octubre de 2011 y el 2 de diciembre de 2011.

Debe entenderse sin perjuicio de la índole final de los actos, ni del contenido de cualesquiera de los actos delegados o de ejecución que puedan ser elaborados por la Comisión.

1. INTRODUCCIÓN

Europa tiene que hacer que su economía vuelva a una senda de crecimiento sostenible. Para ello es precisa una combinación de consolidación presupuestaria, de reformas estructurales y de inversiones que generen crecimiento sostenible desde el punto de vista medioambiental.

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo de Cohesión (FC), el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y el futuro Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) persiguen objetivos de actuación complementarios, y su gestión está compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Son la principal fuente de inversión a escala de la UE para ayudar a los Estados miembros a restablecer y aumentar el crecimiento y garantizar una recuperación que genere empleo, al tiempo que garantizan el desarrollo sostenible, en consonancia con los objetivos de la estrategia Europa 2020.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) asigna objetivos claros a estos instrumentos. La Comisión considera que dichos objetivos pueden alcanzarse de forma más eficaz si los cinco Fondos están mejor coordinados a fin de evitar solapamientos y de optimizar las sinergias, si están plenamente integrados en la gobernanza económica de la Unión Europea, y si contribuyen a la realización de la estrategia Europa 2020, involucrando a las partes interesadas nacionales, regionales y locales.

Esta es la razón por la que la Comisión ha propuesto un Reglamento de disposiciones comunes para los cinco Fondos. La propuesta prevé una coordinación mucho más estrecha de los Fondos para lograr:

- una concentración de recursos en los objetivos de Europa 2020 a través de un conjunto de objetivos temáticos comunes a los que contribuirán los Fondos;
- la simplificación mediante una planificación y unos mecanismos de ejecución más coherentes;
- una mayor atención a los resultados a través de un marco y una reserva de eficacia;
- la armonización de las normas de subvencionabilidad y una prórroga de opciones de costes simplificados para reducir la carga administrativa que pesa sobre los beneficiarios y las autoridades de gestión.

Además, la propuesta prevé la adopción de Contratos de Asociación que establecerán los compromisos de los socios a nivel nacional y regional. Estos Contratos estarán vinculados a los objetivos de la estrategia Europa 2020 y a los programas nacionales de reforma. Establecerán «una estrategia integrada para el desarrollo territorial apoyada por todos los fondos» del Marco Estratégico Común¹.

Con el fin de facilitar la elaboración de los Contratos de Asociación y de los programas, la propuesta prevé la adopción de un Marco Estratégico Común (MEC). El MEC debe aumentar la coherencia entre los compromisos políticos asumidos en el contexto de la estrategia Europa

¹ COM(2011) 500/II final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Un Presupuesto para Europa 2020», Parte II: Fichas sobre políticas, p. 4.

2020 y la inversión sobre el terreno y, además, ha de fomentar la integración estableciendo cómo pueden trabajar juntos los Fondos. Asimismo, proporcionará una fuente de orientación estratégica que habrá de ser traducida por los Estados miembros y las regiones en la programación de los Fondos del MEC dentro del contexto de sus necesidades, oportunidades y desafíos específicos.

La finalidad del presente documento de trabajo es establecer los principales elementos del MEC como base para el debate con el Parlamento Europeo y el Consejo. Entre ellos figuran:

- por cada uno de los objetivos temáticos establecidos en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes,
 - los principales objetivos políticos de la estrategia Europa 2020 que deben ser abordados por los Estados miembros en sus Contratos de Asociación, íntimamente vinculados a sus programas nacionales de reforma,
 - y las acciones clave, correspondientes a las prioridades de inversión y las prioridades de la Unión, que se espera que generen el mayor impacto en el crecimiento, el empleo y la sostenibilidad durante la ejecución de los programas²;
- los vínculos con el proceso de gobernanza del semestre europeo;
- la coordinación e integración de los Fondos del MEC;
- los principios horizontales y los objetivos políticos relacionados con la ejecución de los Fondos del MEC;
- la elaboración de Contratos de Asociación y programas para abordar los desafíos territoriales de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador;
- las prioridades en materia de actividades de cooperación.

Este documento aborda cada uno de estos elementos en las secciones siguientes.

2. OBJETIVOS TEMÁTICOS Y ACCIONES CLAVE

En junio de 2010, el Consejo Europeo adoptó la estrategia Europa 2020 con el fin de estimular un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. La estrategia detalla los objetivos principales de la UE para la investigación y la innovación, el cambio climático y la energía, el empleo, la educación y la reducción de la pobreza para 2020, que han de traducirse

2 La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes establece una jerarquía de objetivos según la cual los objetivos temáticos, sobre la base de Europa 2020, son comunes a los cinco Fondos del MEC. Estos se convierten en prioridades de inversión (FEDER, FSE, Fondo de Cohesión) y prioridades de la Unión (FEADER y EMFF) específicas de cada Fondo (y establecidas en las propuestas de Reglamentos del FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión, el FEADER y FEMP). Cada programa debe describir las acciones para lograr las prioridades de inversión y las prioridades de la Unión para cada uno de los Fondos del MEC. Los programas deben tener en cuenta las acciones clave de las que cabe esperar que generen el mayor impacto en el crecimiento, el empleo y la sostenibilidad en el contexto específico de un Estado miembro o región.

en objetivos nacionales. Las directrices integradas Europa 2020³ y siete iniciativas emblemáticas trazan con mayor detalle el camino hacia un crecimiento sostenible y generador de empleo⁴. Sin embargo, con el fin de aprovechar al máximo la contribución de los Fondos del MEC, esta estrategia ha de seguir desarrollándose en contextos nacionales y regionales. De este modo, la cohesión económica, social y territorial puede constituir el núcleo de la estrategia Europa 2020, garantizando que todas las energías y capacidades se movilizan y se centran en la consecución de las prioridades de la estrategia.

La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes recoge once objetivos temáticos. Al identificar los principales objetivos de Europa 2020 que han de abordar los Fondos del MEC y la serie de acciones clave que podrían llevarse a cabo conjuntamente en virtud de estos objetivos temáticos, el MEC puede proporcionar más orientaciones sobre cómo pueden abordar más eficazmente los Fondos del MEC el objetivo de crecimiento en los Contratos de Asociación y en los programas:

- el FEDER contribuirá a todos los objetivos temáticos y se centrará en ámbitos de inversión vinculados al contexto en el que actúan las empresas (infraestructuras, empresas de servicios, apoyo a la actividad empresarial, innovación, TIC e investigación) y en la prestación de servicios a los ciudadanos en determinados ámbitos (energía, servicios en línea, educación, sanidad, infraestructuras sociales y de investigación, accesibilidad, calidad del medio ambiente); el Fondo de Cohesión se centrará en la mejora del medio ambiente, el desarrollo sostenible y la RTE-T;
- el FSE será programado con arreglo a cuatro objetivos temáticos: empleo y movilidad laboral; educación, competencias y aprendizaje permanente; promoción de la inclusión social y lucha contra la pobreza, así como refuerzo de la capacidad administrativa; sin embargo, las acciones apoyadas por el FSE también contribuirán al logro de los demás objetivos temáticos;
- las seis prioridades del FEADER tendrán como objetivo el crecimiento inteligente, sostenible e integrador en los sectores agrícola, alimentario y forestal, y en las zonas rurales en su conjunto; abarcan la transferencia de conocimientos y la innovación, la competitividad de la agricultura, la gestión de los recursos naturales y la acción por el clima, y el desarrollo integrador de las zonas rurales;
- las prioridades del FEMP, en consonancia con la reforma de la Política Pesquera Común, se centrarán en la viabilidad y la competitividad de la pesca y la acuicultura, garantizando al mismo tiempo el apoyo a su sostenibilidad medioambiental; el FEMP promoverá la cohesión social y la creación de empleo en las comunidades que dependen de la pesca, en particular gracias a la diversificación hacia otros sectores marítimos, así como a las acciones en el ámbito de la política marítima integrada.

3 Recomendación del Consejo, de 13 de julio de 2010, sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (DO L 191 de 23.7.2010, p. 28) y Decisión del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 308 de 24.11.2010, p. 46).

4 «Una Agenda Digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en Movimiento», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» y «Una política industrial integrada para la era de la globalización», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social».

El anexo I establece, de forma integrada por cada uno de los objetivos temáticos, los objetivos principales que deben abordarse, las acciones clave de cada Fondo del MEC y los correspondientes principios de aplicación general para garantizar una utilización eficaz y eficiente de los Fondos.

3. COHERENCIA CON LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UE

La estrategia Europa 2020 constituye el marco de la política de la Unión Europea en la actual década: sus cinco objetivos principales definen qué lugar quiere ocupar la UE en 2020, mientras que las directrices integradas establecen las orientaciones políticas a medio plazo. Con el fin de conseguir resultados, ya se ha puesto en marcha una gobernanza económica más sólida, que traduce las prioridades temáticas de Europa 2020 y sus objetivos en un ciclo anual de supervisión multilateral centrado en los informes nacionales y las recomendaciones específicas por país.

Con la presentación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC) se inició en enero de 2011 el primer semestre europeo sobre la coordinación de las políticas. Cada año el EPAC define las medidas prioritarias de la Unión Europea, incluidas las medidas de fomento del crecimiento, para los siguientes doce meses en el contexto general de la estrategia Europa 2020, de forma coherente con sus prioridades a más largo plazo. Cada primavera, los Estados miembros presentan programas nacionales de reforma (PNR), en los que esbozan las medidas para abordar las prioridades políticas del EPAC y los compromisos del Pacto por el Euro Plus con el fin de impulsar el crecimiento y el empleo y de alcanzar los objetivos nacionales establecidos en relación con los objetivos prioritarios europeos. Los Programas de Estabilidad y Convergencia (PEC) garantizan unas finanzas públicas saneadas. Sobre la base de una evaluación detallada de los PNR y los PEC, la Comisión formula recomendaciones específicas por país, que son posteriormente aprobadas por el Consejo Europeo de junio. Las recomendaciones específicas por país deben tenerse en cuenta a continuación en las decisiones económicas y presupuestarias de la segunda mitad del año y en los PNR el año siguiente.

Las recomendaciones específicas por país pertinentes para los Fondos del MEC son las de largo plazo, que reflejan los retos estructurales subyacentes que han de ser abordados mediante estrategias plurianuales de inversión. Algunas de las recomendaciones serán de carácter reglamentario. Sin embargo, otras serán de importancia directa en los ámbitos de intervención de los Fondos del MEC que requieran una combinación de decisiones reglamentarias y presupuestarias, incluida la inversión pública.

Ejemplos de recomendaciones específicas por país

- Las recomendaciones vinculadas a las directrices generales para las políticas económicas se refieren a las medidas impulsoras del crecimiento definidas en los programas nacionales de reforma: en particular, las relacionadas con la investigación y la innovación, las infraestructuras y los servicios de TIC; mejorar la capacidad de las PYME para crecer e internacionalizarse, incluido un mejor acceso a la financiación no bancaria; nuevas fuentes de crecimiento, como las tecnologías con bajas emisiones de carbono, la eficiencia energética o las energías renovables; el apoyo a la gestión del agua y los residuos y a los sistemas de fijación de precios, así como a la explotación y la gestión sostenibles de los recursos naturales; la creación de planes plurianuales para las inversiones en ferrocarril e infraestructuras; y la reforma de los sistemas de salud.
- Las recomendaciones basadas en las directrices para el empleo, en particular las encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo y a mejorar la capacidad de los

servicios públicos de empleo, promover la igualdad de género y estimular una mejor conciliación entre vida laboral y privada, integrar mejor en el mercado de trabajo a los grupos vulnerables, mejorar los resultados educativos, adaptar las capacidades a las necesidades del mercado de trabajo, adoptar y aplicar estrategias globales de aprendizaje permanente, contra el abandono escolar, y mejorar el acceso a la educación.

Los Fondos del MEC han de desempeñar un papel fundamental a la hora de apoyar las medidas contempladas en las recomendaciones específicas para cada país destinadas a lograr los cambios estructurales necesarios y a colmar las lagunas en relación con los principales objetivos de Europa 2020. En particular, la Comisión ha hecho hincapié en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de 2012 en que los Estados miembros deberían prestar especial atención a dar prioridad a los gastos propicios al crecimiento, tales como el gasto en educación, investigación, innovación y energía, así como a garantizar la eficacia de este tipo de gasto. También deberá prestarse especial atención a mantener o a potenciar la cobertura y la eficacia de los servicios de empleo y de las políticas activas del mercado de trabajo, con una atención especial al desempleo juvenil, y a facilitar el acceso de las PYME a la financiación.

En la preparación de sus Contratos de Asociación, los Estados miembros y las regiones deben programar los Fondos del MEC teniendo en cuenta tanto las recomendaciones específicas para cada país más recientes y pertinentes aprobadas por el Consejo con arreglo a los artículos 121, apartado 2, y 148, apartado 4, del TFUE, como sus programas nacionales de reforma. Los Estados miembros también deben tener en cuenta las recomendaciones del Consejo basadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Cada Estado miembro debe establecer en el Contrato de Asociación cómo contribuyen los distintos flujos de financiación de la UE y nacionales a afrontar los retos identificados en las recomendaciones específicas para cada país afectado.

El contexto mundial en el que operan los Fondos del MEC puede cambiar y pueden surgir nuevas prioridades, por lo que los mecanismos de programación de los Fondos del MEC deben ser lo suficientemente flexibles como para reorientar los recursos financieros y abordar estos nuevos desafíos cruciales. La propuesta de la Comisión prevé que, cuando haya cambios importantes en la estrategia de la Unión Europea para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, podrán revisarse el Marco Estratégico Común y los Contratos de Asociación. Además, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones a su Contrato de Asociación y sus programas pertinentes para apoyar la aplicación de una recomendación específica por país.

4. REFORZAR LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRACIÓN

En sus propuestas de Marco Financiero Plurianual, la Comisión establece una agenda ambiciosa para simplificar y racionalizar el presupuesto de la UE5. De acuerdo con este planteamiento, propone en el Reglamento de disposiciones comunes un marco a fin de garantizar una mayor coherencia y coordinación intersectorial, así como para fomentar las potenciales sinergias. Estas medidas de racionalización deben facilitar la presentación y la tramitación de las solicitudes de ayuda financiera y reducir la carga administrativa para los solicitantes y beneficiarios de los Fondos del MEC. Al mismo tiempo, pretende conseguir una mayor armonización de las normas tanto en el Reglamento financiero como entre los reglamentos sectoriales, con el fin de fomentar la simplificación y la coordinación.

5 COM(2012) 42 final, «Un programa de simplificación para el Marco Financiero Plurianual 2014-2020».

4.1. Mecanismos de coordinación entre los Fondos del MEC

La base para la coordinación entre los Fondos del MEC se proporciona a través de un marco común de resultados establecido en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes. Los actos delegados y de ejecución incrementarán aún más la coordinación y la coherencia entre los Fondos del MEC. La integración de los Fondos del MEC en cada uno de los Contratos de Asociación de los Estados miembros proporciona un marco que permite una estrecha coordinación con el fin de garantizar que las intervenciones financiadas generen sinergias y que la racionalización conduzca a una reducción de los costes y de la carga administrativa sobre el terreno.

Es esencial que los Estados miembros garanticen que todos los ministerios y las autoridades de gestión responsables de la aplicación de los Fondos del MEC trabajen en estrecha colaboración en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación del Contrato de Asociación y los programas. Los Contratos de Asociación deben establecer las disposiciones para garantizar la mencionada coordinación y las medidas concretas que se adoptarán para mantenerla a lo largo de todo el período de programación. La coordinación debe incluir:

- la identificación de ámbitos de intervención cuando los Fondos del MEC pueden trabajar conjuntamente y de manera complementaria para alcanzar los objetivos temáticos establecidos en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes; ello puede lograrse a través de una coordinación estrecha de la programación en diferentes programas «monofondo»; como alternativa, los Estados miembros tienen la opción de elaborar y aplicar programas multifondo combinando el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión en un único programa;
- la integración por parte de las autoridades de gestión responsables de uno de los Fondos del MEC, de otras autoridades de gestión y de los ministerios correspondientes en la elaboración de los regímenes de ayuda para generar sinergias y evitar los solapamientos;
- el establecimiento, cuando proceda, de los Comités Mixtos de Supervisión de los programas que apliquen los Fondos del MEC, así como la elaboración de otras medidas de gestión y control comunes para facilitar la coordinación entre las autoridades responsables de la aplicación de los Fondos del MEC;
- un mayor uso de soluciones de gobernanza electrónica conjuntas dirigidas a solicitantes y beneficiarios y de «ventanillas únicas» para obtener asesoramiento sobre las posibilidades de apoyo de todos los Fondos del MEC puede contribuir considerablemente a la reducción de la carga administrativa de los beneficiarios.

4.2. Mecanismos de coordinación de los Fondos del MEC con otros instrumentos y políticas de la UE

Es imprescindible garantizar la coherencia de las acciones financiadas con cargo a los Fondos del MEC con las restantes políticas de la UE. En particular el FEADER y el FEMP son partes esenciales del marco político global de la Política Agrícola Común, la Política Pesquera Común y la política marítima integrada. Por otra parte, la inversión procedente de todos los Fondos del MEC puede apoyar directamente el logro de los objetivos establecidos en el marco de las demás políticas de la Unión en ámbitos tales como el medio ambiente, la acción por el clima, la educación y el empleo, pero también indirectamente en ámbitos tales como el

mercado único. Los Estados miembros deben garantizar la coherencia en las fases de programación y ejecución entre intervenciones apoyadas por los Fondos del MEC y los objetivos de estas políticas.

En muchos ámbitos, existe más de un instrumento de la UE que puede proporcionar recursos para apoyar la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020. Estos instrumentos pueden gestionarse de forma compartida con los Estados miembros, en ámbitos como la justicia y los asuntos de interior, pero también bajo la gestión directa de la Comisión, como el Mecanismo «Conectar Europa» en el ámbito de las infraestructuras; la iniciativa Horizonte 2020 en el ámbito de la investigación y la innovación; el programa Erasmus para todos en el ámbito de la educación y la formación; el programa Leonardo da Vinci en el ámbito de la educación y la formación profesionales; el programa para la innovación y el cambio social en el ámbito del empleo y de la inclusión social; o el programa LIFE en los ámbitos de medio ambiente y acción por el clima. En dichos ámbitos políticos, es importante que los Estados miembros y las regiones identifiquen y exploten la complementariedad entre diferentes instrumentos de la Unión a escala nacional y regional, tanto en la fase de planificación como durante la ejecución.

Aquellos deben crear estructuras que faciliten la definición estratégica de prioridades para los diversos instrumentos y estructuras de coordinación a nivel nacional. Dichas estructuras también deben procurar evitar la duplicación de esfuerzos e identificar los ámbitos en los que es necesario un apoyo financiero adicional. Dichas estructuras deberán definirse en el Contrato de Asociación y, en su caso, en los programas.

Los Estados miembros también deberán servirse plenamente de la posibilidad de combinar distintos instrumentos para apoyar operaciones individuales. Esto lo permite la armonización de las normas aplicadas a diferentes instrumentos de la Unión a escala de la UE. Además, será especialmente importante que las autoridades nacionales y regionales responsables de la aplicación de los Fondos del MEC colaboren estrechamente con los responsables de la aplicación de otros instrumentos nacionales para crear oportunidades coherentes y racionalizadas de financiación para los beneficiarios.

El ámbito de complementariedad entre los Fondos del MEC y otras políticas e instrumentos de la Unión se describe con mayor detalle en el anexo I, en el marco de cada uno de los objetivos temáticos.

4.3. Fomento de planteamientos integrados para el buen rendimiento de los Fondos del MEC

El Reglamento de disposiciones comunes propone una serie de mecanismos para fomentar los planteamientos integrados de la programación, a fin de conseguir la coordinación y las sinergias necesarias durante la ejecución. En sus Contratos de Asociación y en sus programas, los Estados miembros deben precisar de qué manera piensan utilizarlos para lograr la integración.

Con el fin de promover enfoques integrados del desarrollo territorial, la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes establece dos mecanismos con el fin de facilitar la elaboración de planteamientos locales y subregionales. Se trata del desarrollo local participativo y de las inversiones territoriales integradas para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión. Ambos aspiran a comprometer a los agentes regionales y locales y a las comunidades locales en la aplicación de los programas.

Desarrollo local participativo

El desarrollo local participativo (basado en la experiencia de LEADER en el marco del desarrollo rural) puede complementar y mejorar la formulación de políticas públicas de todos los Fondos del MEC. Su objetivo es aumentar la eficacia y la eficiencia de las estrategias de desarrollo territorial, delegando el proceso de toma de decisiones y de ejecución a una asociación local de agentes públicos, privados y de la sociedad civil. El desarrollo local participativo debe aplicarse en el contexto de un planteamiento estratégico seguido por los responsables públicos, para garantizar que la definición de las necesidades locales «desde la base» tenga en cuenta las prioridades fijadas a un nivel superior. Por consiguiente, los Estados miembros deberán definir el enfoque de desarrollo local participativo en los Fondos del MEC y tendrán que incluir referencias al desarrollo local participativo en los Contratos de Asociación. El Contrato de Asociación ha de especificar los principales desafíos que los Estados miembros tienen intención de abordar, estableciendo los principales objetivos y prioridades, e indicar los tipos de territorios en que debe aplicarse este planteamiento, así como el papel específico que se asignará a los grupos de acción locales en su realización. Además, deberán indicar cómo se utilizarán los Fondos del MEC y explicar el papel previsto para los diferentes fondos en distintos tipos de territorio (rural, urbano, etc.). En el marco del FEADER, LEADER seguirá siendo un elemento obligatorio de cada uno de los programas de desarrollo rural.

Inversiones territoriales integradas para el FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión

Una inversión territorial integrada (ITI) es un instrumento que establece acuerdos de realización integrada de las inversiones en el marco de acuerdos para más de un eje prioritario de uno o más programas operativos. La financiación de varios ejes y programas prioritarios puede agruparse en una estrategia de inversión integrada para un territorio o área funcional determinados. Ello puede adoptar la forma de una estrategia integrada de desarrollo urbano, pero también de cooperación intermunicipal en territorios específicos. De ese modo las autoridades de gestión pueden delegar la ejecución de partes de distintos ejes prioritarios a un organismo (una autoridad local) para asegurarse de que las inversiones se realizan de manera complementaria. Dentro de una ITI, determinados componentes pueden aplicarse a través del desarrollo local participativo, combinando los dos enfoques.

La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes también introduce nuevos mecanismos para fomentar el desarrollo de operaciones integradas. Así un único beneficiario puede ejecutar conjuntamente una serie de proyectos a partir de diferentes fuentes dentro de los Fondos del MEC, y en algunos casos de otros instrumentos de la UE.

Operaciones integradas

A diferencia del actual período, la operación podrá recibir el apoyo de uno o más Fondos del MEC y de otros instrumentos de la Unión. Ello se hará a condición de que una partida de gastos no se financie dos veces en el marco de los Fondos del MEC o de otros instrumentos de la Unión. Ello permitirá, por ejemplo, que una única operación reciba apoyo tanto del FEDER y del FSE, o del FEDER y Horizonte 2020.

Planes de acción conjuntos

Un plan de acción conjunto es un nuevo tipo de operación integrada realizada por medio de un enfoque basado en resultados con el fin de alcanzar objetivos específicos de común acuerdo entre el Estado miembro y la Comisión. Comprende un grupo de proyectos que se llevan a cabo bajo la responsabilidad de un beneficiario designado. En la práctica la gestión financiera del plan de acción conjunto se basará exclusivamente en los objetivos y los resultados que se pretenden lograr. El plan de acción conjunto podrá ser financiado por el FSE y el FEDER. No obstante, no podrá utilizarse en apoyo de las infraestructuras. Podrá formar parte de uno o de varios programas operativos y, por lo tanto, puede constituir un instrumento útil para fomentar una mejor integración de los diferentes fondos en pro de un objetivo común.

5. PRINCIPIOS HORIZONTALES Y OBJETIVOS POLÍTICOS

La propuesta de Reglamento de disposiciones comunes contiene disposiciones horizontales y objetivos políticos que se aplican a la ejecución de los Fondos del MEC.

Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y no discriminación

Los Estados miembros deben perseguir el objetivo de igualdad entre hombres y mujeres, tal como se establece en el artículo 8 del TFUE, y velar por tener en cuenta dicho objetivo en la preparación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones en el marco de todos los Fondos del MEC. Los programas del FEDER, el FSE y el Fondo de Cohesión deben especificar explícitamente la contribución que cabe esperar de estos Fondos a la igualdad de género, detallando los objetivos y los instrumentos. El análisis de género debe incluirse en el análisis de los objetivos de la intervención. Ha de garantizarse la participación de los organismos pertinentes responsables de la promoción de la igualdad de género entre hombres y mujeres en la asociación. Se recomienda firmemente organizar estructuras permanentes o asignar explícitamente una función a las ya existentes para asesorar sobre igualdad de género, a fin de ofrecer la experiencia necesaria en la preparación, el seguimiento y la evaluación de los Fondos del MEC.

Los sistemas de supervisión y recogida de datos también son esenciales para formarse una idea clara de cómo cumplen los programas los objetivos de igualdad de género. A este respecto, en vez de establecer una obligación general de abordar estas cuestiones en todas las actividades de evaluación, se recomienda que las autoridades de gestión, en colaboración con los comités de seguimiento, lleven a cabo ejercicios generales de autoevaluación, estudios de evaluación específicos o una reflexión estructurada, centrándose en la aplicación del principio de la integración de la perspectiva de género. La composición de los comités de seguimiento debe ser equilibrada desde el punto de vista del género y ha de contemplar la función de experto/responsable de la perspectiva de género.

Los Estados miembros han de adoptar las medidas adecuadas para evitar toda discriminación basada en el sexo, la raza o el origen étnico, la religión o las convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual⁶, así como para garantizar la accesibilidad durante la preparación

⁶ Ello no obsta para que los Estados miembros mantengan o adopten acciones positivas para prevenir o compensar las desventajas ocasionadas por cualquiera de dichos motivos (artículo 5 de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, por el que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su origen racial o étnico [DO L 180, 19.7.2000, p. 22], y artículo 7 de la Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación [DO L 303 de 2.12.2000, p. 16]).

y la ejecución de los programas y las operaciones cofinanciados por los Fondos del MEC y para describir explícitamente las medidas destinadas a tener en cuenta este principio en los programas.

El dictamen emitido por los organismos de igualdad sobre los programas relativos al FSE, el FEDER y el Fondo de Cohesión tiene por objeto garantizar que se tienen en cuenta todas las disposiciones necesarias. Además, se recomienda vivamente la participación de los organismos de igualdad o de otras organizaciones que trabajan en la lucha contra la discriminación, a fin de disponer de las competencias necesarias para la preparación, el seguimiento y la evaluación de los Fondos.

Durante su preparación y ejecución, todos los programas tendrán que luchar contra la discriminación y promover la igualdad de oportunidades, así como garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. La accesibilidad debe ser una característica de todos los productos y servicios ofrecidos al público y cofinanciados por los Fondos del MEC. En particular, las autoridades de gestión deben exigir la accesibilidad del entorno urbanístico, del transporte y de la información y la comunicación, incluidas las nuevas tecnologías. Además del principio de integración de la perspectiva de género, los Estados miembros deberán poner en marcha acciones positivas que han de ser apoyadas por el FSE para promover la igualdad de oportunidades.

Desarrollo sostenible

El desarrollo sostenible exige el cumplimiento del acervo de la normativa medioambiental. Dado que los Fondos del MEC son la principal fuente de financiación de la Unión Europea para el medio ambiente, también deben contribuir sustancialmente a la mejora del mismo, y al menos el 20 % del presupuesto de la UE en el período 2014-2020 debe asignarse a los objetivos del cambio climático. Por tanto, es esencial que los Estados miembros proporcionen una información completa y oportuna sobre el importe de los gastos relacionados con el clima, de conformidad con la metodología establecida en el Reglamento de disposiciones comunes. Los Estados miembros deben reflejar los gastos relacionados con la biodiversidad sobre la base de las medidas propuestas en materia de transmisión de la información.

Para garantizar la integración horizontal del desarrollo sostenible, el principio de que «quien contamina paga», tal como se establece en el artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, implica que aquellos que causen daños medioambientales deben sufragar los costes de evitarlos o compensarlos. Por regla general, ello significa que la financiación no debe utilizarse para sufragar los costes generados por el cumplimiento de la legislación existente. El principio de que «quien contamina paga» debe aplicarse sistemáticamente a través de los programas y los proyectos. Dicho principio se aplica también a la financiación de las actividades potencialmente perjudiciales para el medio ambiente, en particular a la financiación de infraestructuras. En dichos casos, debe preverse financiación únicamente si la tarificación del usuario y la internalización de los costes externos no cubren el coste de la inversión y el coste de los daños causados. Al mismo tiempo, debe demostrarse que, globalmente, la inversión origina prestaciones sociales netas.

En determinados casos puede que no sea posible aplicar los principios de que quien utiliza paga y quien contamina paga, o puede que solo sea posible aplicarlos parcialmente:

- si el coste de las medidas de protección del medio ambiente se considera desproporcionado para las autoridades públicas de los Estados miembros, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea prevé el apoyo financiero del Fondo de Cohesión;

- si la fuente de la contaminación o el usuario de los recursos naturales es la población en general, puede que en las regiones con bajos ingresos sea imposible cubrir la totalidad de los costes de evitar los daños medioambientales o el coste de producción de los recursos cobrándolo a los usuarios (por ejemplo, en el caso del tratamiento de las aguas residuales o de los residuos en que la legislación de la UE permite que se tengan en consideración los aspectos sociales);
- si los contaminadores no pueden ser identificados y la responsabilidad jurídica de los daños medioambientales no puede atribuirse al contaminador o a otras partes interesadas (por ejemplo, en el caso de las tierras contaminadas en que la contaminación no pueda atribuirse claramente a quien contamina)⁷.

Se puede facilitar ayuda del FEADER a los gestores de tierras cuando los requisitos medioambientales obligatorios originen desventajas regionales específicas.

Las inversiones realizadas con el apoyo de los Fondos del MEC han de ser resistentes al impacto del cambio climático y a las catástrofes naturales (aumento del riesgo de inundaciones, olas de calor, condiciones meteorológicas extremas, etc.).

6. ABORDAR LOS RETOS TERRITORIALES DEL CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE E INTEGRADOR

Los principales desafíos sociales a los que se enfrenta hoy la Unión Europea —la globalización, el cambio demográfico, la degradación del medio ambiente, la migración, el cambio climático y la utilización de la energía, así como la necesidad de hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la crisis— tendrán distintas repercusiones en las diferentes regiones⁸. La capacidad de los Estados miembros y de las regiones para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador depende de su potencial de desarrollo específico y de sus activos en materia de capital humano, físico y natural, así como del conocimiento, las instituciones y las redes. A su vez, ello requiere que los programas que se enmarcan en los Fondos del MEC reflejen la diversidad de las regiones europeas, en materia de empleo y de características del mercado de trabajo, de patrones de desplazamientos, envejecimiento de la población y cambios demográficos, rasgos culturales, paisajísticos y del patrimonio, vulnerabilidad al cambio climático y repercusión del mismo, utilización del suelo y limitaciones de sus recursos, criterios institucionales y de gobernanza, conectividad o accesibilidad, y vínculos entre las zonas rurales y urbanas. Por consiguiente, los Estados miembros y las regiones deben tener en cuenta cinco elementos al diseñar sus Contratos de Asociación y sus programas:

- el primero es un análisis del potencial y la capacidad de desarrollo del Estado miembro o región, en particular en relación con los grandes retos indicados en Europa 2020, los programas nacionales de reforma y las correspondientes recomendaciones específicas para cada país; ello requiere que las autoridades competentes lleven a cabo un análisis detallado de las características nacionales, regionales y locales;

⁷ Véase, en particular, el apartado 132 de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente (DO C 82 de 1.4.2008, pp. 1-33).

⁸ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, *Regions 2020 — An assessment of future challenges for EU regions* [Regiones 2020: una evaluación de los futuros retos para las regiones de la UE], noviembre de 2008.

- el segundo elemento, derivado directamente del primero, es una evaluación de los principales retos que deben ser abordados por la región o Estado miembro; en este proceso es crucial la identificación de las trabas existentes y de los nexos que faltan, los desfases en materia de innovación, incluida la falta de planificación y la capacidad de ejecución que impiden el potencial a largo plazo de crecimiento y empleo; ello permitirá poner de relieve los posibles ámbitos y actividades de prioridad política, de intervención y de concentración;
- muchos de los retos sociales y medioambientales a que se enfrentan las regiones y los Estados miembros de la UE rebasan los límites administrativos y las fronteras nacionales; por tanto, el tercer elemento requiere tener en consideración los desafíos de índole transectorial, transjurisdiccional o transfronteriza, en particular en el contexto de las estrategias macrorregionales y de cuencas marítimas;
- en cuarto lugar, un enfoque integrado que enlace Europa 2020 con los agentes regionales y locales requerirá, en muchos casos, mejorar la coordinación entre los diferentes niveles territoriales y las fuentes de financiación; el Contrato de Asociación será un elemento clave para el desarrollo de este tipo de enfoque;
- el quinto elemento consiste en elaborar un Contrato de Asociación y programas sobre la base de los objetivos temáticos fijados en la propuesta de Reglamento de disposiciones comunes para obtener resultados; por consiguiente, los objetivos específicos de cada programa deben expresarse mediante indicadores de resultados apropiados para reflejar los cambios que el programa ha de facilitar.

La elaboración de Contratos de Asociación y programas que tengan en cuenta estos elementos permitirá a los Estados miembros y a las regiones aprovechar la diversidad de la Unión Europea de una manera apropiada adaptada a los retos, los conocimientos y las posibilidades locales. Este planteamiento proporcionará una base sólida para determinar cómo pueden funcionar mejor conjuntamente los Fondos del MEC a fin de liberar el potencial para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El Tratado de Lisboa ha añadido la cohesión territorial a los objetivos de cohesión económica y social, y es evidente que las características geográficas o demográficas podrían intensificar los problemas de desarrollo⁹. Por tanto, este planteamiento global para promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de este instrumento deberá reflejar el papel de las ciudades, las zonas rurales y las zonas pesqueras y costeras, así como las que se enfrentan a problemas específicos relacionados con la situación geográfica o demográfica. También deberá tener en cuenta los desafíos específicos que suponen las regiones ultraperiféricas, las regiones más septentrionales con escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas o de montaña, tal como se ha reconocido explícitamente en el Tratado de Lisboa. Por último, la cohesión territorial también significa ocuparse de los enlaces entre zonas urbanas y rurales, por lo que se refiere al acceso a infraestructuras y servicios asequibles y de calidad, y de los problemas en las regiones con una elevada concentración de comunidades marginadas socialmente.

9 COM(2010) 642 final, Comunicación de la Comisión, «Conclusiones del V Informe sobre la cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión», p. 8.

7. PRIORIDADES EN MATERIA DE ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN

Los desafíos a que han de hacer frente las regiones y los Estados miembros a menudo trascienden las fronteras nacionales y regionales. Una respuesta eficaz exige una acción de cooperación conjunta y el adecuado intercambio de conocimientos a nivel territorial. Esta actuación debe ser apoyada tanto por el FEDER como por el FSE. En los casos en que se hayan puesto en marcha las estrategias macrorregionales y de las cuencas marítimas, todos los Fondos del MEC deben apoyar su ejecución.

Con el fin de garantizar la eficaz contribución de los programas europeos de cooperación territorial a los objetivos de la estrategia Europa 2020, y para evitar la fragmentación de la financiación disponible, es necesario concentrar los recursos del FEDER y garantizar la coordinación con otros programas financiados por la UE. Debe prestarse especial atención a abordar los retos transfronterizos a que se enfrentan las regiones ultraperiféricas y con escasa densidad de población.

A fin de aumentar la eficacia de las políticas apoyadas por el FSE a través del aprendizaje mutuo, es importante fomentar la cooperación transnacional entre los socios a nivel nacional y/o regional.

El anexo II expone con mayor detalle los ámbitos que deben ser objeto de actividades de cooperación territorial.